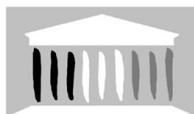


Document
mis en distribution
le 18 octobre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME II

**EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES**

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

5^e partie
PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

[1^{re} partie](#)

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.- IMPOTS ET REVENUS AUTORISES

A.- Dispositions antérieures

Article 1^{er} : Autorisation de percevoir les impôts existants

B.- Mesures fiscales

Article 2 : Barème de l'impôt sur le revenu

Article 3 : Revalorisation des seuils et limites de la prime pour l'emploi.

Article 4 : Réduction d'impôt pour déclaration électronique

Article 5 : Exonération des primes versées par l'État aux médaillés des jeux Olympiques et Paralympiques d'Athènes

Article 6 : Neutralisation des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles

Article 7 : Aménagement du régime fiscal applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité

Article 8 : Exonération fiscale des indemnités versées aux victimes de l'amiante ou leurs ayants droit

Article 9 : Allègement des droits de succession⁹

Articles additionnels après l'article 9 :

Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune : actualisation des tranches du barème et relèvement de l'abattement au titre de l'habitation principale

Aménagement du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune

[2^e partie](#)

Article 10 : Crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent leur activité en France

Article 11 : Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale⁹

Article 12 : Allègements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité⁵

Article 13 : Réduction à 1,5% du taux de la contribution de l'impôt sur les sociétés avant sa suppression complète

Article 14 : Crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'emploi en grande difficulté face aux délocalisations

Article 15 : Renforcement du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou d'autocars

Article 16 : Prorogation et aménagement du remboursement partiel applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandises

Article additionnel après l'article 16 :

Extension du droit à déduction de la TVA ayant grevé les objets publicitaires

Article 17 : Transfert transfrontalier du siège statutaire d'une société

Article 18 : Rattachement des produits et des charges correspondant aux pénalités versées en cas de retard de livraison ou d'exécution de prestations de services

Article 19 : Modification du régime de la provision pour hausse des prix

Article 20 : Mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage

3^e partie

Article 21 : Adaptation des dispositifs d'incitation fiscale du capital-risque dans le cadre de la réforme d'Euronext, modernisation du régime des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et adaptation du régime de l'impôt sur les opérations de bourse⁹

Article 22 : Réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions

Article 23 : Ouverture du plan d'épargne en actions (PEA) aux titres de sociétés ou d'OPCVM situés dans les États membres de l'Espace économique européen

Article 24 : Modification du régime de la redevance audiovisuelle¹

Article 25 : Mise en place d'un régime déclaratif et abandon de la procédure de délivrance d'un reçu en matière de taxe différentielle sur les véhicules à moteur

Article 26 : Transposition des mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne des dix nouveaux États membres en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés

Article 27 : Modalités de financement des centres techniques industriels et des comités professionnels pour le développement économique

Article 28 : Montant et répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau

4^e partie

II.- RESSOURCES AFFECTEES

A.- Dispositions relatives aux collectivités locales

Article 29 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes

Article 30 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes

Article 31 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements

Article 32 : Reconstitution du contrat de croissance et de solidarité

Article 33 : Modalités de compensation financière, aux régions et aux départements, des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

Article 34 : Transfert aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur

Article additionnel après l'article 34 :

Eligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des dépenses relatives à la restauration des monuments historiques des collectivités territoriales

5^e partie

B.- Dispositions diverses

Article 35 : Dispositions relatives aux affectations

<i>Article 36</i> : Création du compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15	617
<i>Article 37</i> : Extension de l'objet des opérations du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires »	628
<i>Article 38</i> : Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »	630
<i>Article 39</i> : Modification de l'article 302 <i>bis</i> K du code général des impôts, relatif à la taxe de l'aviation civile	640
<i>Article 40</i> : Détermination des quotités de répartition de la taxe de l'aviation civile, entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général de l'Etat.....	643
<i>Article 41</i> : Affectation de recettes au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	647
<i>Article 42</i> : Affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs	654
<i>Article 43</i> : Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.....	660

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

<i>Article 44</i> : Équilibre général du budget.....	675
------------------------------------------------------	-----

[6^e partie](#)

TABLEAU COMPARATIF

[7^e partie](#)

ÉTAT A ANNEXÉ

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

B. Dispositions diverses

Article 35

Dispositions relatives aux affectations.

Texte du projet de loi :

Sous réserve des dispositions de la présente loi, les affectations résultant de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts à la date de dépôt de la présente loi sont confirmées pour l'année 2005.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe ».

Il est en outre précisé qu'à l'exception des opérations de prêts ou d'avances et des procédures comptables particulières, « l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances, d'initiative gouvernementale ».

L'objet de cet article est de confirmer pour 2005 les affectations résultant des lois de finances antérieures.

Observations et décision de la Commission :

L'article 2 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 dispose que « *seules les dispositions relatives à l'approbation des conventions financières, aux garanties accordées par l'État, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures* ».

Cette disposition restrictive, qui vise à limiter les engagements pluriannuels, ne mentionne pas les affectations de recettes.

Or, l'article 18 de l'ordonnance organique admet, par exception au principe d'universalité, que certaines recettes soient affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor, ou, au sein du budget général ou d'un budget annexe, de procédures comptables particulières décidées par voie réglementaire (fonds de concours ou rétablissement de crédits).

Il est admis que les affectations à un compte spécial ou à un budget annexe engagent l'équilibre financier des années ultérieures. Elles pèsent en effet sur les différentes composantes du tableau d'équilibre : budget général, comptes spéciaux et budgets annexes ; opérations définitives et opérations temporaires.

C'est pourquoi le présent article propose, comme il est d'usage, de les confirmer pour l'année 2005. Cette confirmation doit s'entendre sous réserve des dispositions particulières qui pourraient être prises dans le présent projet.

*
* *

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*
* *

Article 36

Création du compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15.

Texte du projet de loi :

I. Le compte d'affectation spéciale n° 902-15 est clos à la date du 31 décembre 2004.

II. A compter du 1^{er} janvier 2005, sont retracées dans un compte d'avances l'ensemble des opérations afférentes à la redevance audiovisuelle. Ce compte, géré par le ministre chargé du budget, s'intitule « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Il est débité du montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public.

Il est crédité, d'une part, des remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, du montant des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'État. Cette prise en charge par le budget général de l'État est limitée à 440 millions d'euros en 2005.

Les frais d'assiette et de recouvrement sont calculés conformément au XI de l'article 1647 du code général des impôts.

Le taux d'intérêt est celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance que les avances ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

Le compte reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées sur le compte d'affectation spéciale n° 902-15.

III. Les avances sont versées chaque mois aux organismes bénéficiaires à raison d'un douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le montant des avances mensuelles est ajusté sur la base des recettes prévisionnelles attendues en fonction des mises en recouvrement dès que celles-ci sont connues.

Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre de l'année considérée.

Les versements ne peuvent avoir pour effet de porter les avances effectuées pendant l'année civile à un montant supérieur aux recettes effectives du compte.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mise en œuvre de la LOLF conduit à clore l'actuel compte d'affectation spéciale n° 902-15 retraçant les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donne lieu le recouvrement par l'État de la redevance audiovisuelle. Le présent article a pour objet de créer un compte spécial du Trésor permettant de verser des avances aux organismes de l'audiovisuel public, en cohérence avec l'article 24 du présent PLF qui institue une taxe dénommée redevance audiovisuelle, au profit des organismes de l'audiovisuel public. Le mode de recouvrement de cette taxe est adossé sur celui de la taxe d'habitation, afin de dégager des économies de gestion. Afin d'assurer aux organismes concernés un financement régulier, le compte d'avances permettra de leur verser des avances mensuelles qu'ils rembourseront en fin d'exercice.

Ce compte d'avances sera crédité, d'une part des remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et d'autre part du montant des dégrèvements prévus par la loi et pris en charge sur le budget général de l'État, pour un montant, en 2005, de 440 millions €.

Il sera débité des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public puis d'un solde.

Le montant de l'avance mensuelle correspondra à un douzième du montant des recettes prévisionnelles inscrites en LFI, net des frais d'assiette et de recouvrement et des intérêts sur les avances. Dès que le montant des mises en recouvrement est connu, en septembre, le montant mensuel des avances est revu afin que le total annuel des avances n'excède pas les recettes attendues sur le compte. Celles-ci sont estimées en fonction des articles de rôle mis en recouvrement et du taux de recouvrement constaté l'exercice précédent.

Un dernier versement sera effectué début janvier lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de procéder à la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle », qui retrace les opérations relatives au recouvrement et à la répartition entre les organismes du secteur public de l'audiovisuel du produit de la redevance, et de lui substituer un compte d'avance n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » ouvert dans les écritures du Trésor, en conséquence de la modification du régime de la redevance audiovisuelle proposée à l'article 24 du présent projet de loi de finances.

1.- La formule du compte d'affectation spéciale apparaît aujourd'hui inadaptée aux nouvelles méthodes régissant le recouvrement et la répartition du produit de la redevance audiovisuelle proposées dans le projet de loi

L'article 33 de la loi de finances initiale pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) a créé le compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle », géré par le ministre chargé du budget et retraçant, en recettes, le produit de la redevance, complété le cas échéant par des versements du budget général et des recettes diverses ou accidentelles, et, en dépenses, les versements aux organismes du secteur public de l'audiovisuel, les versements au budget général de la somme correspondant aux frais de gestion du service de redevance de l'audiovisuel, ainsi que diverses autres dépenses (principalement les restitutions des sommes indûment perçues au titre de la redevance).

La formule du compte d'affectation spéciale permettait d'affecter directement le produit de la redevance à son objet, le financement de l'audiovisuel public, tout en autorisant, d'une part, un contrôle annuel du Parlement et en conférant une visibilité aux opérations de répartition de la redevance et en permettant, d'autre part, d'opérer chaque année une répartition de ce produit entre les organismes concernés, identifiés dans chaque article du chapitre 01 « versement aux organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision » du compte.

Cependant, la formule du compte d'affectation spéciale paraît aujourd'hui inadaptée.

En premier lieu, la réforme du régime de la redevance proposée à l'article 24 du présent projet de loi, avec l'institution d'une taxe dénommée « redevance audiovisuelle » au profit des organismes de l'audiovisuel public et **l'adossement de son recouvrement sur celui de la taxe d'habitation (pour les particuliers) et de la TVA (s'agissant des professionnels), modifie considérablement le rythme d'encaissement de cette ressource.**

A ce jour, en effet, la redevance est encaissée régulièrement tout au long de l'année, ce qui permet un versement étalé de son produit à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-15 aux organismes attributaires deux fois par semaine (le mardi et le vendredi) en fonction du montant collecté par le service de la redevance. L'adossement du recouvrement de la redevance sur celui de la taxe d'habitation conduirait pour sa part à concentrer la majeure partie de son encaissement au mois de novembre. En effet, compte tenu du taux de mensualisation de la taxe d'habitation de 29% en 2004 et de la possibilité qu'auront les redevables d'opter pour la mensualisation de la redevance dès 2005 (hypothèse fixée à la moitié de la taxe d'habitation, soit 15%) ainsi que du calendrier prévisionnel de recouvrement des comptes professionnels, le calendrier de recouvrement de la redevance audiovisuelle en 2005, en application de l'article 24 du présent projet de loi, serait, en moyenne, de l'ordre d'une trentaine de millions d'euros par mois de janvier à mars et de juin à octobre, de 70 à 90 millions d'euros en avril et mai, d'environ 1.400 millions d'euros en novembre et de 350 millions d'euros en décembre.

Or, les crédits d'un compte d'affectation spéciale ne peuvent être ouverts qu'après constatation de l'encaissement de la ressource qui les finance : la logique d'affectation de ressource rend ainsi strictement équivalents le rythme de l'encaissement des recettes et celui des engagements des dépenses. Dès lors, le maintien de l'actuel mode de financement de l'audiovisuel public exercerait un impact extrêmement fort sur la trésorerie des organismes qui devraient attendre la fin de l'année pour pouvoir bénéficier du produit de la redevance.

En second lieu, il faut rappeler que la montée en puissance des dispositifs d'exonération de redevance audiovisuelle, pris en charge, comme il est apparu légitime au législateur, par l'État afin de ne pas diminuer les ressources du secteur public de l'audiovisuel, a induit une forte augmentation des versements du budget général au compte d'affectation spéciale.

Or, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, applicable à partir de la loi de finances initiale pour 2006, dispose que les « recettes [d'un compte d'affectation spéciale] peuvent être complétées par des versements du budget général dans la limite de 10% des crédits initiaux de chaque compte », tandis que l'article 25 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi

organique relative aux lois de finances retenait un plafond de 20%. Cette limitation renforcée, répondant au besoin de « discipliner » le fonctionnement des comptes d'affectation spéciale en s'assurant qu'ils s'inscrivent dans une réelle logique d'affectation de ressources (et non d'une affectation partielle atténuée par une budgétisation de fait), apparaît contradictoire avec le fonctionnement actuel du compte d'emploi de la redevance, dont les versements du budget général représentent environ 16% des ressources (et donc des dépenses, les autorisations d'engagement ouvertes dans un compte d'affectation spéciale devant être au plus égales aux recettes encaissées). L'adossement à la taxe d'habitation de la redevance, proposée à l'article 24 du présent projet de loi de finances, et l'alignement de ses conditions de dégrèvement sur celle de la taxe d'habitation, devraient de surcroît élargir le champ (et l'incidence financière) des compensations de l'État.

II.- La création d'un compte d'avances permet de garantir un financement régulier dans l'année des organismes de l'audiovisuel public

Il est vrai que les comptes d'avance obéissent à des principes différents des comptes d'affectation spéciale, et qu'ils n'ont pas pour objet d'affecter directement une ressource à une destination. L'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances précise en effet que « *les comptes de concours financier* [qui regroupent les actuels comptes d'avances et les comptes de prêts, la distinction opérée par l'ordonnance de 1959 fondée sur la durée du concours financier (moins de deux ans pour les avances, plus de deux ans pour les prêts) étant apparue artificielle] *retracent les prêts et avances consentis par l'État* [un] *compte distinct* [devant] *être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteur* ».

Pour autant, la formule du compte d'avance présente de réels avantages pour pérenniser le mode de versement de la redevance.

Tout d'abord, elle permet d'assurer la **pérennité du contrôle du Parlement sur l'affectation du produit de la redevance**. Les comptes d'avances sont en effet dotés de crédits limitatifs (et détaillés par articles), à l'exception des comptes mentionnés à l'état F annexé à la loi de finances (ce qui n'est pas le cas, dans le présent projet de loi, du compte d'avances n° 903-60 dont la création est proposée). Un vote annuel sanctionnerait ainsi le niveau des « versements aux organismes de l'audiovisuel public (bien que la répartition par bénéficiaires resterait indicative).

En outre, et surtout, le recours à un compte d'avances permet d'**assurer le versement aux organismes de l'audiovisuel public des ressources régulières** tout au long de l'année, l'Etat procédant à l'avance du produit anticipé de la redevance.

Ainsi, l'article propose au **I** de procéder à la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » et d'ouvrir au **II** un compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » dans les écritures du Trésor, qui demeurerait géré par le ministre chargé du budget.

- Ce compte serait **débité** du montant des avances consentis par l'Etat au profit des organismes de l'audiovisuel public. Ces avances seraient versées, comme le précise le III, de manière mensuelle, leur montant correspondant à 1/12^{ème} du produit prévisionnel de la redevance net des frais d'assiette et de recouvrement et des intérêts sur avances, produit ajusté aux émissions de rôle effectives dès que celles-ci sont connues, c'est-à-dire en septembre. Si la prévision initiale se révélait supérieure aux mises en recouvrement effectives, le montant des avances mensuelles restant à accorder serait réduit de façon à assurer, sur l'ensemble de l'année, la stricte équivalence entre les avances et les mises en recouvrement. A l'inverse, les avances mensuelles seraient augmentées dans le cas où des prévisions initiales se révéleraient inférieures aux mises en recouvrement, le solde de recettes éventuel au 31 décembre étant reversé aux organismes bénéficiaires début janvier de l'année suivante.

- Le compte serait crédité des remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle (puisque la taxe serait désormais affectée aux organismes de l'audiovisuel public) nets des frais d'assiette et de recouvrement et des intérêts dus sur les avances consenties.

Les frais d'assiette et de recouvrement seraient ainsi directement soustraits des recouvrements effectifs de redevance, et versés à la ligne 333 des recettes non fiscales du budget général de l'Etat « Frais d'assiette et de recouvrement de la redevance audiovisuel ». Il convient de rappeler que les frais de gestion du service chargé de la perception de la redevance, imputés sur le chapitre 2 du compte d'affectation spéciale n° 902-15 et versés dans la ligne 333 précité, devraient s'élever en 2004 à 73,54 millions d'euros. Il est proposé, à l'article 24 du présent projet de loi de finances de fixer le montant de ces frais à 2% des recouvrements de redevance en 2005 (estimés à 2.267 millions d'euros) et à 1% à partir de 2006, soit 46 puis 23 millions d'euros. Cette diminution découle d'économies de gestion progressives résultant principalement de la suppression de 1.000 emplois sur 1.400 et d'une forte réduction des dépenses d'affranchissement liées à l'adossement de la redevance sur la taxe d'habitation et la TVA (voir le commentaire de l'article 24 dans le présent rapport).

En outre, l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001), applicable à compter du 1^{er} janvier 2006, dispose que les avances accordées doivent être assorties, sauf dérogations par décret en Conseil d'Etat, d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Le **II** du présent article reprend, dans son cinquième alinéa, ces dispositions, en

précisant dans son troisième alinéa que le montant des intérêts sur les avances est déduit du produit de la redevance créditant le compte d'avances. Ces intérêts sont versés à la ligne 333 des recettes non fiscales du budget général de l'Etat. En 2005, le produit prévisionnel de la ligne 333 précitée (70,80 millions d'euros) suggère que les intérêts dus au titre des avances seraient égaux à un montant de l'ordre de 25 millions d'euros (70,8 moins le montant des frais d'assiette et de recouvrement évalué à 46,0 millions d'euros), qui apparaît élevé au regard du niveau actuel des bons du Trésor à court terme. Le profil prévisionnel des recouvrements de redevance (voir plus haut) permet en effet d'apprécier le montant mensuel des avances à 150 millions d'euros entre janvier et octobre (compte tenu des recouvrements effectifs prévus pour ces mois), et un peu moins de 100 millions d'euros en avril et mai. L'application d'un taux d'intérêt annualisé de 2,5% implique un montant dû au titre des avances ainsi accordées de l'ordre de 10 millions d'euros en année pleine.

En outre, il est prévu au **II** de créditer le compte du montant des dégrèvements de redevance pris en charge par le budget général de l'Etat, dont le tableau ci-dessus illustre l'évolution et la nature depuis 1999.

**INCIDENCES FINANCIERES ET FONDEMENTS JURIDIQUES DES DISPOSITIFS
D'EXONERATION DE REDEVANCE PRIS EN CHARGE PAR LE BUDGET GENERAL DE
L'ETAT ENTRE 1999 ET 2004**

(en millions d'euros)

Année	Fondement juridique des exonérations ⁽¹⁾	Comptes exonérés ⁽²⁾	Montant de la compensation ⁽³⁾
1999	Loi de finances n° 98-1266 du 30.12.1998	<p>Etre âgé de 65 ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance et être titulaire de l'allocation supplémentaire du FSV et ne pas cohabiter avec des personnes dont le revenu excède une limite prévue par le code général des impôts</p> <p><u>Ou bien</u></p> <p>Etre invalide au taux minimum de 80 % et bénéficier l'année précédente d'un revenu n'excédent pas une limite prévue au code général des impôt</p> <p><u>Ou bien</u></p> <p>Etre une association caritative hébergeant des personnes en situation d'exclusion, les établissements et services sociaux et médico-sociaux, les établissements publics ou privés de santé.</p> <p>NB. Les personnes bénéficiant d'une exonération accordée avant le 1.1.1998 continuent d'en bénéficier sur la base de la réglementation antérieure.</p>	17,5
2000	Loi de finances n° 99-1172 du 30.12.1999	Idem 1999	136,5
2001	Loi de finances n° 2000-1352 du 30.12.2000 (article 32)	<p>Nouveaux exonérés : personnes âgées d'au moins 70 ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité et non imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant dernière année précédent l'année d'exigibilité</p> <p>NB : demeurent exonérés outre les invalides sous conditions de revenus, deux autres groupes de bénéficiaires : les exonérés antérieurs au 1.1.1998 (personnes nées avant le 1.1.1933 sous condition de revenu et de cohabitation) et les exonérés à compter du 1.1.1998 (condition FSV)</p>	395,5
2002	Loi de finances n° 2001-1275 du 28.12.2001 (article 31)	Une nouvelle catégorie d'exonérés s'ajoute aux précédentes : les personnes âgées d'au moins 65 ans au 1 ^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, qui ne sont pas imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant dernière année précédent l'année d'exigibilité	478,6
2003	Loi de finances n° 2002-1575 du 30.12.2002	Idem 2002	449,2
2004	Loi de finances n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 (article 37)	Idem 2003	428,1

(1) Loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : article 15-V « Les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'Etat ».

(2) Le remboursement de ces exonérations ne concerne que les personnes physiques exonérées.

(3) Montant en exécution sur le chapitre 46-01 du budget des services généraux du Premier ministre pour 1999 à 2003 et prévu en LFI 2004 pour 2004.

Il a été cependant jugé opportun de proposer la **définition d'un plafond annuel limitant le montant des dégrèvements de redevance pris en charge par le budget général à 440 millions d'euros en 2005**. Il faut en effet rappeler que les crédits consacrés à la prise en charge par l'Etat du coût des dispositifs d'exonérations de redevance sont actuellement inscrits sur le chapitre 46-01 du budget des services généraux du Premier ministre, et ces crédits sont limitatifs, ce qui permet d'assurer une maîtrise et une visibilité de l'évolution du coût de ces dispositifs. La modification du régime de la redevance impliquant la transformation des exonérations de redevance en remboursements et dégrèvements inscrits dans le chapitre 15-01 du budget des charges communes, doté par définition de crédits évaluatifs, l'absence de définition d'un plafond de prise en charge par l'Etat assortie de l'affirmation du principe de cette prise en charge aurait nourri d'importantes incertitudes sur leur niveau et nuit à la prévisibilité des moyens dont pourraient disposer les organismes de l'audiovisuel public. Comme le rappelle le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en réponse aux questions de votre Rapporteur général, « *l'incidence [à moyen terme] de l'ensemble des dégrèvements, adoptés ou proposés à ce jour, devra être appréciée au regard des dégrèvements constatés en 2005 et qui ne peuvent qu'être imparfaitement appréhendés en raison des recouvrements de périmètres entre comptes aujourd'hui exonérés et comptes dégrévés du fait de la réforme* ».

Votre Rapporteur général remarque à cet égard que le niveau du plafond (440 millions d'euros), qui induit une hausse de 2,78% des dégrèvements par rapport aux montants des exonérations compensées par l'Etat en 2004 (428 millions d'euros), offre toute garantie s'agissant des ressources dont pourraient disposer les organismes de l'audiovisuel public sans faire peser indûment sur le budget général les risques tenant à une montée en charge des coûts de dégrèvement liée à la réforme de la redevance.

Au total, le compte d'avance devrait bénéficier de **2.642 millions d'euros de ressources**, avec 2.267 millions d'euros de produit anticipé de la redevance (+ 10,11% par rapport à 2004) plus 440 millions d'euros de versements du budget général de l'Etat, auxquels il faut soustraire 46 millions d'euros de frais d'assiette et de recouvrements et 25 millions d'euros de charges d'intérêt dues au titre des avances. L'intégralité de ce montant serait ainsi versé aux organismes de l'audiovisuel public, qui, *in fine*, bénéficieraient de ressources supérieures de 2,5% aux montants prévus pour 2004 (au chapitre 01 du compte d'affectation spéciale n° 902-60), selon la répartition suivante :

- 1.818,48 millions d'euros pour France Télévisions (+ 2,3%);
- 202,14 millions d'euros pour ARTE France (+ 2,3%) ;
- 492,09 millions d'euros pour Radio France (+ 2,7%) ;
- 54,84 millions d'euros pour Radio France Internationale (+ 1,3%) et
- 74,27 millions d'euros pour l'Institut national de l'audiovisuel (+ 1,0%).

*
* *
*

La Commission a ensuite examiné l'article 36 du projet de loi de finances.

La Commission a examiné l'amendement proposé par M. Patrice Martin-Lalande tendant à ce que le plafond de la compensation des exonérations de redevance à caractère social soit porté à 480 millions d'euros en 2005.

M. Patrice Martin-Lalande a rappelé que l'article 15 de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant l'article 53 de la loi n° 86-1087 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que « *les exonérations de redevance audiovisuelle décidées pour des motifs sociaux donnent lieu à remboursement intégral du budget général de l'Etat* ». Les exonérations décidées par le Gouvernement, aussi justifiées soient-elles, ne doivent pas pénaliser les opérateurs de l'audiovisuel public. Le présent article prévoit un remboursement de 440 millions d'euros résultant de l'alignement des dégrèvements de redevance sur ceux de la taxe d'habitation.

Cependant, le service public audiovisuel aura à faire face à de nombreuses dépenses supplémentaires en 2005, à commencer par la mise en place de la télévision numérique terrestre et l'extension du sous-titrage pour les sourds et les malentendants. Il apparaît que le plafond tel qu'il est actuellement fixé, non seulement ne prend pas en compte les coûts supplémentaires résultant de la mesure en faveur des sourds et malentendants, mais risque aussi de freiner le développement de la télévision numérique terrestre.

M. Michel Bouvard a estimé qu'avant de consacrer des ressources supplémentaires à l'audiovisuel public, il convenait de s'interroger sur son bon fonctionnement. Or, il ressort des travaux de M. Patrice Martin-Lalande et de la Cour des comptes que de substantiels gains de productivité, sources d'économies, sont possibles au sein des sociétés de l'audiovisuel public. Or, un rehaussement du plafond de remboursement n'encouragerait pas ces efforts de productivité qui pourraient dégager les marges nécessaires pour relever le défi de la télévision numérique terrestre et financer le coût du dispositif en faveur des sourds et des malentendants. De plus, le changement de périmètre de l'audiovisuel public, avec le lancement de la télévision numérique terrestre et la création envisagée d'une chaîne d'information francophone internationale, impose à tout le moins un débat de fond qui serait le préalable à toute hausse de la contribution de l'Etat à l'audiovisuel public.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'année 2005 sera favorable au financement de l'audiovisuel public. En effet, la redevance pour 2004 n'est payée qu'en 2005 pour les redevables recevant leur avis d'imposition en fin d'année. Avec la réforme consistant à adosser la redevance sur la taxe d'habitation, qui est

payée sur l'exercice, les ressources perçues en 2005 seront égales à la somme des recettes de l'année 2005 et d'un reliquat non négligeable de recettes au titre de l'année 2004.

M. Jean-Jacques Descamps a noté qu'une hausse du budget du service public audiovisuel, dès lors que le niveau de la redevance reste inchangé, oblige l'Etat à fournir un effort financier supplémentaire. Si celui-ci n'est pas possible pour des raisons budgétaires il serait logique d'augmenter la redevance. Cependant, dans ce cas, les français seraient en droit de s'interroger sur le périmètre de l'audiovisuel public.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que cette réforme pèse essentiellement sur le service public audiovisuel dont les ressources ne sont pas à la hauteur des missions qui lui sont confiées.

M. Patrice Martin-Lalande a rappelé que le groupe France-Télévision a respecté le programme d'économies auquel il s'était engagé dans le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat le 21 décembre 2001. Les économies ont ainsi été de 43 millions d'euros en 2003. France-télévision ayant respecté ses engagements, l'Etat ne peut se défausser sur des exigences nouvelles d'économie pour refuser de lui accorder des moyens supplémentaires.

Parallèlement, M. Patrice Martin-Lalande a regretté que le Parlement, qui vote des mesures qui ont un effet direct sur les charges pesant sur le secteur public de l'audiovisuel, ne soit pas impliqué dans les contrats d'objectifs et de moyens, dont la négociation et la signature relèvent de la compétence exclusive du Gouvernement, pas plus qu'il n'est informé lorsque ces contrats sont modifiés par des avenants.

L'amendement a été retiré, repris par M. Jean-Pierre Brard et *rejeté*.

La Commission a ensuite examiné un amendement proposé par M. Patrice Martin-Lalande tendant à offrir une garantie de leurs ressources aux organismes bénéficiant de la redevance audiovisuelle pour l'année 2005.

Votre **Rapporteur général**, approuvé par M. Michel Bouvard, s'est déclaré défavorable à cet amendement. En effet, il n'est pas possible d'admettre que le service public audiovisuel bénéficie d'une garantie spécifique de ses ressources alors que les autres dépenses de l'Etat sont contraintes à un rythme de progression calqué sur l'inflation. L'instauration d'une telle exception risquerait de brouiller le message du Gouvernement relatif à la maîtrise des dépenses publiques.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que le Parlement ne devait pas céder à la tentation de multiplier les réglementations.

M. Patrice Martin-Lalande a cependant rappelé que le contrat d'objectifs et de moyens contenait une stipulation prévoyant une augmentation de 2,4% des ressources du service public. Comme ce contrat a été respecté par France-Télévision, qui a engagé un programme d'économies portant sur 43 millions d'euros, l'Etat doit à son tour respecter ses obligations, surtout s'il accroît par ses décisions les charges pesant sur ce groupe. Enfin, contrairement à ce qui a été dit, l'audiovisuel public n'est pas dans la même situation que d'autres organismes ou administration de l'Etat. En effet, la plus grande partie de ses dépenses concernent des coproductions et des achats de programmes sur un marché international hautement concurrentiel. Le maintien d'un service public audiovisuel de qualité exige donc de tenir compte des prix sur ce marché qui progressent plus vite que l'inflation.

La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 36.

*
* *

Article 37

Extension de l'objet des opérations du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires ».

Texte du projet de loi :

Outre les opérations prévues à l'article 23 de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950, complété par l'article 57 de la loi de finances pour 1972 (n° 71-1061 du 29 décembre 1971) et l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1984 (n° 84-1209 du 29 décembre 1984), le compte de commerce « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » retrace les dépenses et recettes relatives aux opérations de négoce connexes à ces opérations.

Exposé des motifs du projet de loi :

Les textes constitutifs du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » (RIEP), et notamment l'article 23 de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950, ne permettent pas à la RIEP de vendre des articles qu'elle n'aurait pas elle-même produits. L'activité de négoce lui est actuellement interdite.

Or aujourd'hui, les clients recherchent des fournisseurs susceptibles de pouvoir répondre sur la totalité d'un lot composé de différents produits. Ainsi, la RIEP pourrait utilement avoir recours à des opérations de négoce, par exemple dans les domaines suivants :

- le mobilier de bureau : il s'agirait des bureaux, tables et armoires que la RIEP produit (à Muret) et des chaises et fauteuils que la RIEP ne produit pas, mais qu'elle fournit sur demande expresse de l'établissement, en interne, ou du commanditaire pour les rares lots vendus à l'extérieur du ministère de la Justice ;

- les uniformes : la RIEP produit la totalité des effets d'uniformes du personnel de surveillance et d'intervention de l'administration pénitentiaire, à l'exception de certains accessoires dont elle ne maîtrise pas la technologie, tels que les écussons, la dragonne ou le sifflet des ERIS (équipes régionales d'intervention).

Cette modification permettra à la RIEP de répondre à un plus grand nombre d'appel d'offres sur des lots multi-produits et de développer son chiffre d'affaires.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'entendre la nomenclature des dépenses et des recettes du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » aux opérations de négoce connexes aux opérations du compte. Le compte retrace en effet, notamment, les opérations relatives à la fabrication et à la vente d'objets divers par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires (article 23 de la loi (n° 50-1615) du 31 décembre 1950). Or, les clients de la régie recherchent des fournisseurs capables de vendre la totalité de lots composés de différents produits. Il est à ce jour impossible de satisfaire cette demande, les achats du compte étant limités au versement « du prix des matières premières » des biens produits. C'est pourquoi il est proposé de permettre au compte de supporter, en dépense, le prix des achats de fournitures nécessaires à la confection de lots complets (par exemple achats de chaises en

complément des bureaux, tables et armoires confectionnés dans les ateliers pénitentiaires) et d'en tirer en recettes le prix de vente. L'inclusion de ces activités de négoce dans le champ de compétence du compte, qui conduit à la modification du libellé du chapitre 01 du compte, dénommé « achats » et non plus seulement « achats de matières premières », a une incidence financière extrêmement limitée.

*
* *

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*
* *

Article 38

Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien ».

Texte du projet de loi :

I. Le compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien », ouvert par l'article 46 de la loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994) modifié par l'article 75 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), est clos à la date du 31 décembre 2004.

II. Les opérations en compte au titre de ce fonds sont reprises au sein du budget général, sur lequel sont reportés les crédits disponibles à la clôture du compte. Les sommes encaissées à compter du 1^{er} janvier 2005 au titre de la quote-part de la taxe de l'aviation civile affectée antérieurement à ce fonds sont reversées au budget général.

III. Les articles 46 de la loi de finances pour 1995 et 75 de la loi de finances pour 1999 sont abrogés.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) a été créé par l'article 46 de la loi de finances pour 1995 modifié par l'article 75 de la loi de finances pour 1999.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle architecture du budget de l'État, l'intégration en 2006 du compte d'affectation spéciale au sein du programme « Transports aériens » de la mission « Transports » a été décidée par le Gouvernement. Par anticipation sur cette nouvelle architecture, il est proposé de budgétiser le FIATA à compter de 2005.

Les crédits consacrés au transport aérien et aux aéroports seront regroupés en 2005 sur un chapitre expérimental unique de la section « Transports et sécurité routière » du budget de l'Équipement, permettant une gestion selon les modalités de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Par ailleurs, les crédits correspondant à la dotation de continuité territoriale (article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003), figurant précédemment au FIATA, sont inscrits au budget de l'Outre-mer.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de procéder à la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien », dans le cadre de l'intégration progressive des règles et principes de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001).

I.- Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, outil de péréquation du transport aéronautique

A.- Les missions du FIATA

1.- La compensation financière des compagnies aériennes exploitant des dessertes déficitaires

La loi de finances initiale pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994), puis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ont instauré un fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), dans le but de **subventionner des entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire** (et dans le respect du règlement (CE) du Conseil n° 2408/92 du 23 juillet 1992 qui définit les exigences communautaires relatives à l'accès des transporteurs aériens de l'Union aux liaisons aériennes intra-communautaires).

Les modalités d'intervention du FPTA, devenu FIATA en 1999 (voir plus bas), ont été fixées par le décret n° 95-698 du 9 mai 1995 modifié par le décret n° 99-830 du 17 septembre 1999. Il peut prendre en charge jusqu'à 80 % de la compensation financière demandée par un transporteur pour l'exploitation d'une liaison aérienne, qui doit faire l'objet d'une convention de délégation de service public, le complément du financement étant pris en charge par les collectivités territoriales et les autres personnes publiques intéressées. L'éligibilité au FIATA de la liaison et la modulation des taux d'intervention respectifs du fonds et des partenaires locaux, adaptés notamment au potentiel fiscal de ces derniers, sont arrêtées par le ministre chargé de l'aviation civile au terme d'un examen mené par le comité de gestion du FIATA. En outre, une procédure communautaire permet de s'assurer du respect des règles de la concurrence et des aides d'Etat, le caractère indispensable au développement économique d'une région de la liaison concernée étant appréciée par la Commission européenne.

Vingt liaisons métropolitaines et sept liaisons ultramarines ont bénéficiés du soutien financier du FIATA, pour, au total, 90 millions d'euros dont 51,7 millions d'euros depuis 2000. Au 20 août 2004, six transporteurs (Régional CAE, Hex'Air, Finist'Air, Airlinair, Twin Jet et Air France) exploitaient avec la participation financière du fonds quatorze liaisons métropolitaines et deux transporteurs (Air Guyane SP et Air France) sept liaisons ultramarines.

Ces subventions ont connu une forte augmentation en 2004, passant de 16 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003 à **28 millions d'euros**, afin de financer onze liaisons nouvelles.

2.- Les interventions dans le domaine aéroportuaire

En 1998, le Conseil d'Etat (arrêt CE, Syndicat des compagnies aériennes autonomes, 20 mai 1998) a jugé illégal un arrêté du ministre des transports fixant le taux de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne au motif qu'entraîné dans le calcul de la redevance le coût des services rendus par la gendarmerie et les services de sécurité, d'incendie et de sauvetage (SSLIA) alors que ces services « *correspondent à des missions d'intérêt général incombant par nature à l'Etat* » et donc que leurs coûts ne peut légalement être mis à la charge des seuls usagers. Le législateur a par conséquent décidé de confier les missions relatives à la SSLIA, à la lutte contre le péril aviaire, à la sûreté et aux contrôles environnementaux aux aérodromes (article L. 213-3 du code de l'aviation civile) et d'assurer leur financement par des ressources fiscales : la taxe d'aéroport et une fraction de la taxe de l'aviation civile.

La participation de l'Etat au financement de ces missions a justifié l'élargissement des compétences du fonds de péréquation des transports aériens, renommé fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien à cette occasion, par l'article 75 de la loi de finances initiale pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

Le compte d'affectation spéciale a ainsi étendu son objet aux financements :

– des dépenses de l'Etat pour les **missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs, à la lutte contre le péril aviaire, à la sûreté et aux contrôles environnementaux** ; ces dépenses ont atteint **15,1 millions d'euros** en 2004 dont 6 millions d'euros d'investissements ;

– des **subventions de fonctionnement** versées aux gestionnaires des plus **petits aérodromes** afin de compléter leurs ressources tirées de la taxe d'aéroport pour leur permettre d'assurer ces mêmes missions.

Les critères d'attribution de ces aides ont été fixés dans un arrêté du 24 avril 2002. Les aéroports qui ne sont pas éligibles à la taxe d'aéroport ou qui atteignent le plafond de leur classe peuvent bénéficier de subventions du FIATA pour compléter le financement des missions citées plus haut, le niveau de cette subvention correspondant à la différence entre le coût des missions et les produits issus de la taxe d'aéroport, les subventions des collectivités locales et les reports éventuels des années précédentes. Il convient de noter que les subventions apportées par les collectivités locales pour concourir au financement de ces missions ne viennent pas réduire le concours financier du FIATA mais atténuent le taux de la taxe d'aéroport applicable sur la plate-forme concernée, afin de ne pas décourager l'intervention financière des collectivités locales.

Pour chaque aéroport, les taux de la taxe d'aéroport ou les montants de la subvention du FIATA sont établis sur la base de coûts prévisionnels au vu d'une déclaration détaillée demandée au gestionnaire et vérifiée par les services locaux

de l'aviation civile. Il s'agit en particulier de vérifier le respect de la définition des coûts éligibles à la taxe d'aéroport et aux subventions du FIATA établie par la Direction générale de l'aviation civile, et validée par le comité de gestion de la section aéroportuaire du FIATA. Seuls les coûts effectivement à la charge du gestionnaire, nets de subventions, dotations ou apports en nature, sont pris en compte.

Les subventions versées par le FIATA se sont révélées très dynamiques depuis 2002, en raison notamment du renforcement des mesures de sûreté décidé après le 11 septembre 2001. Ainsi, en 2004, les dotations initiales ont atteint **44,9 millions d'euros** (+ 34% par rapport à 2003).

3.- La continuité territoriale outre-mer

L'article 73 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a créé une nouvelle mission au sein du FIATA : le financement des **dotations versées aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale** créée par l'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer et destinée à faciliter les déplacements des résidents ultramarins entre leurs collectivités et la métropole. Cette aide est forfaitaire et limitée à un voyage par an, et n'est pas subordonnée à un motif particulier de voyage, l'objectif étant de parvenir à un abattement du prix du billet de l'ordre de 30%, les collectivités concernées, qui fixent les conditions d'éligibilité et le montant de l'aide, ayant la possibilité d'augmenter son montant.

La dotation afférente du FIATA a été fixée à **30 millions d'euros** dans la loi de finances initiale pour 2004.

B.- Les ressources du FIATA

Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien est financé depuis 1999 par une ressource affectée : une quote-part, déterminée chaque année en loi de finances initiale, de la taxe de l'aviation civile ⁽¹⁾.

Comme il a été dit, l'arrêt précité du Conseil d'Etat en 1998 ayant mis en cause le système de redevance qui assurait jusqu'à cette date le financement des dépenses de sécurité aéroportuaires, le législateur leur a substitué une imposition de toute nature, la taxe d'aviation civile (TAC) créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999 précitée et codifiée à l'article 302 K *bis* du code général des impôts.

Cette taxe est exigible pour chaque vol commercial et calculée d'après le nombre de passagers et la masse de fret ou de courrier embarqué depuis la France, quelles que soient les conditions tarifaires de la compagnie aérienne. Chaque entreprise de transport aérien déclare chaque mois le nombre de passagers et la

(1) Voir le commentaire de l'article 40 du présent projet de loi dans le présent rapport.

masse de fret ou de courrier embarquée le mois précédent pour l'ensemble des vols qu'elle a effectuée au départ de la France, et assortit cette déclaration du paiement de la taxe due. Le tarif actuellement en vigueur, tel que modifié par la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), est fixé à 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne, 6,66 euros par passager embarqué pour une destination extérieure à l'Union européenne et 1,02 euro par tonne de courrier ou de fret embarqué.

II.- Une suppression conforme à la logique de la loi organique relative aux lois de finances

A.- Une relation discutable entre les ressources du fonds et ses dépenses

L'existence du FIATA semble à bien des égards en contradiction avec les principes fixés par la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) s'agissant de la nature et du fonctionnement des comptes d'affectation spéciale.

Il faut en effet rappeler qu'un compte d'affectation spéciale a pour objet de financer des opérations budgétaires au moyen de recettes particulières étant, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.

Ainsi, la logique d'un compte d'affectation spéciale suppose **l'existence d'une relation logique entre le dynamisme de la recette affectée et celui des dépenses qu'elle finance** : la liaison est d'ailleurs en quelque sorte « hiérarchisée » dans la mesure où seule la constatation de recettes autorise l'engagement des crédits dans la limite précise des encaissements réalisés. Il est ainsi essentiel que le dynamisme spontané de la ressource affectée soit cohérent avec l'évolution de la dépense. Or, tel n'est pas le cas de la taxe de l'aviation civile. A l'inverse, on remarque que les dépenses et les ressources du FIATA obéissent à des logiques économiques strictement inverses : les difficultés rencontrées par le transport aérien, liées en particulier à l'accroissement des menaces pesant sur sa sécurité, diminuent le produit de la TAC en réduisant le trafic aérien mondial sur lequel elle est assise, tout en rendant nécessaire un renforcement de la sûreté des aéroports et une augmentation des subventions aux liaisons aériennes les plus fragiles, dépenses précisément financées par le FIATA.

Ainsi, depuis 2002 et à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le trafic aérien a connu une brutale diminution, rendant nécessaire une augmentation des tarifs de la TAC à deux reprises (de 12% dans la loi de finances initiale pour 2002 et de 13% dans la loi de finances initiale pour 2004), ainsi qu'un relèvement continu de la quotité de répartition de la taxe au profit du FIATA (de 16,40% du produit en loi de finances initiale pour 2001 à 27,87% en loi de finances initiale pour 2002 et 36,56% en loi de finances initiale pour 2004). Les dépenses du FIATA ont connu en effet durant cette même période une forte augmentation (de

43,5 millions d'euros en 2001 à 118 millions d'euros en 2004), portée par le renforcement des exigences de sécurité et par le nécessaire soutien aux compagnies aériennes desservant des liaisons non rentables. Il faut même remarquer qu'en 2002, effet pervers de l'affectation d'une taxe mal calibrée aux dépenses, la constatation d'une moins-value de 15% de la TAC avait nécessité l'annulation de recette du compte d'affectation spéciale au titre de cet exercice et, par conséquent, des autorisations de dépenses à due concurrence du déficit constaté, soit 20,6 millions d'euros pour le FIATA.

PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE ET VARIATION DE LA PART AFFECTEE AU FIATA

(en millions d'euros)

	Prévisions en loi de finances initiale			Produit en droits constatés		
	Total	BAAC	FIATA	Total	BAAC	FIATA
2000	246,88	191,84	55,03	262,81	208,58	54,23
2001	258,76	216,22	42,53	265,39	221,49	43,49
2002	322,74	232,79	89,95	276,97	207,63	69,34
2003	294,56	223,98	70,58	286,79	220,42	66,37
2004	325,77	207,77	118,00	–	–	–
2005 ⁽¹⁾	330,61	216,83	113,78	–	–	–

(1) Projet de loi de finances.

Source : Direction générale de l'aviation civile.

Cette évolution erratique des recettes du FIATA s'apparente de fait à un calibrage annuel de ses ressources en fonction des dépenses jugées nécessaires, en contradiction avec l'esprit même d'un compte d'affectation spéciale.

En outre, il convient de rappeler que l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dispose que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

A cet égard, le système de financement du FIATA apparaît perfectible. Il revient en effet à faire financer par une taxe générale, qui pèse sur l'ensemble des transporteurs, et donc sur le prix de tous les billets d'avion quelle que soit la destination, le financement d'une politique de subvention en direction de certains territoires, qui répond à des préoccupations d'intérêt général justifiant son financement par le produit de l'ensemble des impôts d'État, c'est-à-dire par le budget général.

*B.- Une expérimentation bienvenue de la loi organique
relative aux lois de finances*

La clôture du FIATA répond par ailleurs à la volonté d'anticiper sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, et apparaît à cet égard constituer une première étape de la clarification de l'action de l'Etat dans le domaine du transport aérien.

Votre Rapporteur général rappelle que les supports budgétaires finançant cette action apparaissent en effet excessivement complexes :

– le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) reçoit en recettes des redevances pour services rendus (redevance de route et redevance pour services terminaux de la circulation aérienne prélevées sur les compagnies aériennes) et la part de la taxe d'aviation civile non versée au FIATA, et supporte les charges des personnels administratifs et techniques de l'aviation civile, ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives à l'activité de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), de la navigation aérienne, du contrôle technique, de la formation aéronautique et des bases aériennes ;

– le FIATA assume les missions exposées plus haut ;

– le budget général de l'Etat comporte pour sa part, d'une part, les crédits consacrés à la météorologie de la section I « Services communs » du budget de l'équipement et des transports et, d'autre part, les chapitres dédiés aux programmes aéronautiques civils imputés sur les titres V et VI de la section III « Transports et sécurités routières » du même ministère.

Comme le soulignait la Cour des comptes en 2001 ⁽¹⁾, « *une telle trilogie, à l'évidence, ne facilite pas l'appréhension globale de l'action publique dans ce domaine. Néanmoins, il est impossible de disjoindre la question de la présentation des crédits de celle des modes de financement de l'action de l'État en matière de transport aérien* ».

Il est par conséquent envisagé de clarifier les politiques relatives au transport aérien, en créant un futur programme du budget général au sens de la loi organique relative aux lois de finances dénommé « Transports aériens », intégré dans la missions « Transport » et ayant pour vocation de retracer les missions régaliennes exercées par la direction générale de l'aviation civile parallèlement aux missions de prestations de services qui resteront pour leur part retracées sur le budget annexe de l'aviation civile.

Ce programme devrait regrouper cinq actions : sécurité et sûreté aéroportuaire, développement, coordination et réglementation, régulation économique, autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires et stratégie

(1) Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'année 2000, juin 2001.

de développement de l'aviation civile. Les dépenses auparavant assumées par le FIATA trouveraient naturellement leur place au sein de ces missions.

Afin d'anticiper sur cette nouvelle architecture, il est proposé dès le 1^{er} janvier 2005, de regrouper les crédits des politiques assurées par le FIATA sur un chapitre expérimental unique ouvert dans le titre V de la section II « Transport et sécurité routière » du budget de l'équipement et des transports. Au sein de ce nouveau chapitre 59-04 « Programme « transport aérien » - Intervention pour les aéroports et le transport aérien », les crédits reprenant les missions du FIATA seraient répartis en trois articles correspondants à trois des actions prévus pour 2006 : l'article 10 « Sécurité et sûreté aéroportuaire », l'article 20 « Développement, coordination et réglementation » et l'article 30 « Régulation économique ». Ces crédits feraient ainsi l'objet d'une expérimentation en 2005 des règles de gestion issues de loi organique relative aux lois de finances. Par exception aux règles de l'ordonnance de 1959, les moyens en fonctionnement et en investissement ainsi que les subventions seraient ainsi mêlés en titre V, laissant pleine liberté à l'autorité gestionnaire (la direction générale de l'aviation civile) de redéployer l'ensemble des crédits dans la limite du plafond de la dotation du chapitre au niveau de laquelle s'apprécie le caractère limitatif de l'autorisation de dépense.

En revanche, les crédits du FIATA relatifs au financement de la dotation de continuité territoriale (voir plus haut) seraient rattachés au budget de l'Outre-mer, conformément à la nature de cette dépense.

C.- La continuité assurée des missions du FIATA

Il est par conséquent proposé au **I** du présent article de procéder à la clôture du compte d'affectation spéciale, et d'abroger au **III** les articles de lois de finances qui avaient procédé à son ouverture et à la modification de ses missions.

Le **II** de l'article garantit la continuité des actions du FIATA en précisant que les opérations au titre de ce fonds sont reprises au sein du budget général, qui bénéficiera du solde du compte au 31 décembre 2004. Il faut en effet rappeler l'obligation inhérente faite aux comptes d'affectation spéciale d'ouvrir des crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme, ce qui aboutit de fait à « provisionner » chaque année une fraction des crédits et de les reporter à l'année suivante afin de mettre en réserve l'ensemble des crédits de paiement nécessités par une opération d'investissement. Le versement au budget général des reports du FIATA est ainsi nécessaire pour assurer l'exécution des crédits engagés par le fonds.

De même, en contrepartie de l'intégration du FIATA dans le budget général de l'Etat et de la reprise par ces dernières de l'ensemble de ses opérations antérieures au 1^{er} janvier 2005, il est précisé que les recouvrements de la TAC au titre des exercices antérieurs à 2005 seront versés, à compter du 1^{er} janvier 2005, au budget général.

Les moyens financiers nécessaires à la pérennité des missions du FIATA sont parallèlement garantis dans le projet de loi.

Les crédits consacrés à la dotation de continuité territoriale sont en effet inscrits en très légère hausse (30,1 millions d'euros contre 30 millions d'euros en 2004) au chapitre 41-56 du budget de l'Outre-mer.

S'agissant des dépenses du futur programme « Transports aériens », 139,45 millions d'euros d'autorisations de programme seraient ouvertes, couvertes par une dotation en crédits de paiement de 83,78 millions d'euros.

– La dotation initiale au titre des **subventions aux lignes d'aménagement du territoire** (dont les moyens seraient retracés dans l'action « Régulation économique ») s'établirait, en crédits de paiement, à 21,50 millions d'euros. Il convient cependant de remarquer que la baisse des crédits initiaux par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (- 23,2%) est très largement optique, dans la mesure où ces moyens seraient renforcés par le report des crédits 2004 non consommés en provenance du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien. Compte tenu du montant anticipé de ces reports, les crédits disponibles devraient atteindre **29,3 millions d'euros**, soit une hausse de 4,6% par rapport aux subventions prévues pour 2004. Dans le cadre du basculement du compte d'affectation spéciale vers le budget général, la dotation doit concomitamment comprendre des autorisations de programme pour 73,87 millions d'euros.

Les dépenses prévisionnelles au titre des conventions en cours comprennent en effet la totalité des acomptes exigibles en 2005, pour 9 millions d'euros, ainsi que les soldes pour 7,6 millions d'euros, soit 16,6 millions d'euros de crédits de paiements. Ces dépenses devront être couvertes par 28 millions d'euros de crédits de paiement pour honorer les engagements pluriannuels déjà contractés.

Il est en outre prévu d'ouvrir au titre de nouvelles conventions 45 millions d'euros d'autorisation de programme (soit un montant élevé comparable à l'ensemble des subventions versées par le fonds depuis 2000), couvertes en 2005 par 12,7 millions d'euros de crédits de paiements.

– Les **subventions aux gestionnaires de petits aérodromes** au titre de la péréquation nationale, qui complètent le financement par la taxe d'aéroport afin de leur permettre de faire face à leurs obligations en matière de sécurité, s'établiraient à **47 millions d'euros** (+ 4,7% par rapport à 2004), abondant l'article expérimental préfigurant l'action « Sécurité et sûreté aéroportuaire ». Cette dotation (équivalente en AP et en CP afin d'expérimenter les règles de gestion de la LOLF) suit ainsi la progression des charges de sûreté.

– Les **dépenses directes de l'Etat** en matière de sûreté, de SSLIA et de péril aviaire, retracées dans l'action « Développement, coordination et réglementation » :

. diminueraient légèrement de 3,5% pour atteindre 8,78 millions d'euros s'agissant des dépenses de fonctionnement (0,46 million d'euros pour les dépenses directes de fonctionnement pour la sécurité incendie et le péril aviaire, 7,62 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement en matière de sûreté dont 7,12 millions d'euros de dépenses courantes au titre du fonctionnement de la gendarmerie du transport aérien (GTA) et de la formation à la sûreté et 0,7 million d'euros pour couvrir les dépenses de fonctionnement de trois nouvelles unités de GTA) ;

. augmenteraient de 8,3% pour s'établir à 6,50 millions d'euros concernant les dépenses d'équipement.

Dans le cadre de la phase d'expérimentation, ces crédits de fonctionnement et d'équipement seraient regroupés sur un article unique, impliquant l'ouverture de 18,28 millions d'euros d'autorisations de programme.

**ELEMENTS DE CONCORDANCE ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004
ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005**

(en millions d'euros)

Ancienne nomenclature (CAS n° 902-25)		Dotations LFI 2004			Nouvelle nomenclature (budget général)		Dotation PLF 2005	
Chapitre	Intitulé	AP	CP	Chapitre	Article	Intitulé	AP	CP
6	Subventions aux gestionnaires d'aéroport		44,90	59-04 Section II budget de l'Equipement	10	Sécurité et sûreté aéro-portuaires	47,00	47,00
5	Dépenses directes de l'Etat en matière SSLIA, péril aviaire et sûreté		9,10		20	Développement, coordination et réglementation	8,78	8,78
7	Dépenses directes en investissement	6,00	6,00				9,80	6,50
1	Subventions aux entreprises de transport aérien		28,00		30	Régulation économique	73,87	21,50
8	Dotation continuité territoriale outre-mer		30,00	41-56 budget de l'Outre-mer	21	Dotation de continuité territoriale		30,99
Total		6,00	118,00		Total		139,45	114,77

*

* *

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*

* *

Article 39

Modification de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, relatif à la taxe de l'aviation civile.

Texte du projet de loi :

L'article 302 *bis* K du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa du 1 du I est remplacé par les dispositions suivantes :

« A compter du 1^{er} janvier 2005, une taxe de l'aviation civile au profit du budget annexe de l'aviation civile et du budget général de l'État est due par les entreprises de transport aérien public. ».

2° Le III est remplacé par les dispositions suivantes :

« III. Les quotités du produit de la taxe affectées respectivement au budget annexe de l'aviation civile et au budget général sont déterminées par la loi de finances.

« Les sommes encaissées au titre du budget général par les comptables du budget annexe de l'aviation civile sont transférées mensuellement aux comptables publics assignataires. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 302 *bis* K du code général des impôts définit le régime de la taxe de l'aviation civile. Faisant suite à la création, par l'article 46 de la loi de finances pour 1995 modifié par l'article 75 de la loi de finances pour 1999, du compte d'affectation spéciale n° 902-25 intitulé « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA), l'article 302 *bis* K a prévu l'affectation de la taxe de l'aviation civile au FIATA et au budget annexe de l'aviation civile (BAAC).

Le FIATA étant supprimé en PLF 2005 par anticipation sur la nouvelle architecture du budget de l'État, les crédits de ce compte d'affectation spéciale seront repris sur la section « Transports et sécurité routière » du budget du ministère de l'Équipement, ainsi que sur le budget du ministère de l'Outre-mer pour la dotation de continuité territoriale (article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer, n° 2003-660 du 21 juillet 2003). En conséquence, la taxe de l'aviation civile sera dorénavant affectée au BAAC et au budget général.

Les comptables du BAAC qui encaisseront les sommes dues au titre du budget général les transféreront mensuellement aux comptables publics assignataires, ainsi qu'ils le faisaient auparavant au profit du comptable du FIATA.

Observations et décision de la Commission :

L'article 302 *bis* K du code général des impôts prévoit actuellement les modalités d'affectation de la taxe d'aviation civile à un compte d'affectation spéciale n° 902-25, nommé « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) et au budget annexe de l'aviation civile (BAAC).

Le présent article a pour seul objet de tirer les conséquences des dispositions contenues à l'article 38 du présent projet de loi, lequel opère la clôture du compte d'affectation spéciale, en conformité avec l'application de principes de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (*voir commentaires relatifs à l'article 38*).

I.- Les conséquences de la suppression du FIATA sur la destination du produit de la taxe d'aviation civile

Le **premier alinéa du I de l'article 302 bis K** du code général des impôts prévoit actuellement que les entreprises de transport aérien public sont redevables d'une taxe de l'aviation civile. Le produit de cette taxe se répartit entre le budget annexe de l'aviation civile et le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien.

L'objet du **1^o** du présent article (**deuxième et troisième alinéas** du présent article) est de substituer à la rédaction actuelle du premier alinéa du I de l'article 302 bis K une rédaction nouvelle aux termes de laquelle la taxe de l'aviation civile sera désormais due, à partir du 1^{er} janvier 2005 :

– au budget annexe de l'aviation civile (ce qui est déjà le cas aujourd'hui) ;

– au budget général de l'Etat (étant donné la clôture du compte spécial d'affectation prévue à l'article 38 du présent projet de loi).

II.- Les modalités de répartition de la taxe déterminées chaque année en loi de finances

Le **2^o** présent article (soit les **trois derniers alinéas** du présent article) tend, pour sa part, à modifier le III de l'article 302 bis K du code général des impôts.

Il faut rappeler qu'actuellement, aux termes du **premier alinéa du III** de l'article précité, c'est la loi de finances qui détermine chaque année les quotités du produit de la taxe d'aviation civile allant au BAAC et au FIATA.

Le **second alinéa du III** prévoit que les sommes encaissées au titre du FIATA par les comptables du BAAC sont transférées mensuellement au compte du FIATA.

Par cohérence avec les dispositions précédemment exposées, le **2^o** du présent article prévoit que désormais, (**premier alinéa proposé pour le III de l'article 302 bis K**), la loi de finances déterminera, chaque année, les quotités du produit de la taxe d'aviation, non pas comme aujourd'hui pour le BAAC et le FIATA, mais, à partir du 1^{er} janvier 2005, pour le BAAC et le budget général de l'Etat.

Le **dernier alinéa du 2°** du présent article a, enfin, pour objet de substituer à la rédaction actuelle du second alinéa du III de l'article 302 *bis* K une nouvelle rédaction en vertu de laquelle les comptables du BAAC transféreront mensuellement aux comptables publics assignataires les sommes ayant été encaissées par eux, au titre du budget général de l'Etat.

*
* *

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*
* *

Article 40

Détermination des quotités de répartition de la taxe de l'aviation civile, entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général de l'État.

Texte du projet de loi :

I. A compter du 1^{er} janvier 2005, les quotités du produit de la taxe de l'aviation civile, prévue par l'article 302 *bis* K du code général des impôts, affectées respectivement au budget annexe de l'aviation civile et au budget général de l'État sont de 65,58 % et 34,42 %.

II. Le II de l'article 51 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

La taxe de l'aviation civile a été créée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999. La loi de finances pour 2004 a fixé, à compter du 1^{er} janvier 2004, la quotité affectée au compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) à 36,22 %, celle affectée au budget annexe de l'aviation civile (BAAC) passant à 63,78 %.

La suppression du FIATA étant prévue en PLF 2005, par anticipation de la nouvelle architecture du budget de l'État, les crédits de ce compte d'affectation spéciale seront repris sur la section « Transports et sécurité routière » du budget du ministère de l'Équipement, et sur le budget du ministère de l'Outre-mer pour la dotation de continuité territoriale (article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003).

En conséquence, la quote-part du produit de la taxe de l'aviation civile précédemment affectée au FIATA sera dorénavant affectée au budget général. Il est proposé de fixer les quotités de répartition, à compter du 1^{er} janvier 2005, à 34,42 % pour le budget général et à 65,58 % pour le BAAC.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a pour objet de déterminer, à compter du 1^{er} janvier 2005, les quotités de répartition applicables au produit de la taxe de l'aviation civile entre, d'une part, le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) et, d'autre part, le budget général de l'Etat. Il tire les conséquences de la clôture opérée par l'article 38 du présent projet de loi du compte spécial du trésor n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA).

Le produit de la taxe d'aviation civile sera ainsi réparti à partir du 1^{er} janvier 2005 : 65,58% du produit sera affecté au budget annexe de l'aviation civile, le solde étant réservé au budget général de l'Etat.

I.- Rappel du système actuel en matière de quotités de répartition entre le FIATA et le BAAC

A.- Les quotités de répartition mises en place au cours des dernières années

Depuis la création de cette taxe, au 1^{er} janvier 1999, la clef de répartition a été modifiée chaque année par les lois de finances initiales successives comme le montre le tableau suivant :

**CLEF DE REPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE
SELON LES LOIS DE FINANCES INITIALES**

(en pourcentage)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
BAAC	90	77,7	83,6	72,13	76,04	63,78
FIATA	10	22,3	16,4	27,87	23,96	36,22

On peut rappeler que, dans le projet de loi de finances pour 2004, les répartitions prévues initialement étaient : 63,44% pour le BAAC et 36,56% pour le FIATA. Un amendement de M. Charles de Courson fut adopté en Commission des finances puis en séance publique, pour porter ces taux à 63,78% pour le BAAC et 36,22% pour le FIATA, afin de tirer les conséquences de la suppression de la majoration de ces tarifs en termes de répartition du produit de la taxe.

B.- Les modalités de détermination des clés de répartition

Les modifications annuelles retracées dans le tableau ci-avant ont découlé de la prise en compte des besoins de financement du FIATA. Ceux-ci évoluaient en fonction des priorités nationales dans le domaine de la sûreté et de la sécurité des aéroports et des besoins de péréquation des transports aériens en faveur des dessertes déficitaires, dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Les dépenses du Fonds étaient évaluées au regard de la mise en œuvre de ces priorités. Parallèlement, le produit de la TAC était évalué d'après les prévisions du trafic aérien. Grâce à ces deux évaluations conjointes, il était possible de fixer la part du produit de la taxe devant être affectée au FIATA pour lui permettre de financer l'ensemble des dépenses projetées. En effet, il faut rappeler que le Fonds était exclusivement alimenté par le produit de la taxe et ne pouvait recourir à l'emprunt.

On peut noter que, pour 2004, se sont ajoutées aux dépenses traditionnellement assurées par le FIATA, les dépenses liées à la dotation de continuité territoriale en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer, prévues par la loi n° 2003-660 du programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Ce nouveau poste de dépense a nécessité de revoir la clef de répartition du produit de la taxe d'aviation civile entre le BAAC et le FIATA au profit de ce dernier. Se sont ajoutés également le besoin de financement de onze nouvelles lignes,

subventionnées par le Fonds au titre de l'aménagement du territoire, et l'augmentation des subventions aux gestionnaires d'aéroport pour leurs dépenses de sûreté et de sécurité.

II.- Les nouvelles quotités de répartition applicables

A.- La situation nouvelle créée par la clôture du compte d'affectation spéciale au 31 décembre 2004

Du fait de la suppression du FIATA, les crédits consacrés en 2005 à l'aviation civile seront désormais retracés :

– d'une part, sur le BAAC, lequel sera alimenté à la fois par les redevances de la navigation aérienne et une quote-part de la taxe d'aviation civile, à hauteur de 65,58% du produit total (les produits attendus de la part de la taxe affectée au BAAC s'élèvent à 216,82 millions d'euros pour 2005) ;

– d'autre part, sur le budget général (section Transports et Sécurité routière) s'agissant des crédits relatifs à la construction aéronautique civile et aux domaines anciennement couverts par le FIATA.

La quote-part du produit de la taxe de l'aviation civile précédemment affectée au FIATA sera dorénavant affectée au budget général de l'Etat (voir commentaires relatifs à l'article 38 du présent projet de loi).

B.- Les modifications de cohérence proposées par le présent article

Le **I du présent article** a en effet pour objet de fixer les quotités applicables à partir du 1^{er} janvier 2005 : le BAAC recevra 65,58% du produit de la taxe, le budget général percevant 34,42% du produit.

On peut relever que les tarifs unitaires resteront quant à eux inchangés en 2005, soit 4,48 euros par passager embarquant sur un vol intra-communautaire et 7,60 euros par passager embarquant sur un vol extra-communautaire.

Il faut rappeler que le budget pour 2005 a été établi en retenant l'hypothèse d'une progression de l'activité aéronautique de moyen terme de 4%. Concernant le BAAC, les perspectives sont les suivantes : les dépenses d'exploitation devraient connaître une légère progression, tandis que les dépenses d'investissement devraient enregistrer une faible hausse ; 215 emplois nouveaux créés devraient permettre de développer les capacités de contrôle des services. S'agissant du budget général, pour les crédits de l'ex-FIATA, les montants affectés devraient permettre d'assurer le financement des interventions en faveur des lignes d'aménagement du territoire et l'équilibre des dépenses de sécurité et de sûreté dans les aéroports.

Par cohérence avec les dispositions précédemment exposées, le **II du présent article** a, quant à lui, pour objet d'abroger le II de l'article 51 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

En effet, outre qu'elle se traduit par des dispositions de clôture du compte d'affectation spéciale (voir commentaires relatifs à l'article 38 du présent projet de loi) et qu'elle nécessite que les opérations au titre de ce Fonds soient reprises au budget général, sur lequel sont reportés les crédits disponibles à la clôture du compte, la budgétisation du FIATA implique l'abrogation de l'article 51 de la loi de finances pour 1999, qui est relatif à l'affectation des quotités de produit de la taxe affectées au BAAC et au FIATA (lequel sera clos à la date du 31 décembre 2004).

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à affecter une partie du produit de la taxe de l'aviation civile au budget annexe de l'aviation civile et au budget général de l'État.

M. Louis Giscard d'Estaing s'est inquiété des conséquences de la clôture du compte d'affectation spéciale du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien. La suppression de ce fonds est cohérente avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, mais il est nécessaire de garantir un soutien financier aux entreprises de transport aérien. Cet amendement vise donc à assurer le financement du volet « aménagement du territoire » antérieurement assuré par le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que le souhait de M. Louis Giscard d'Estaing était déjà satisfait par le projet de loi de finances. Le budget général prévoit en effet, à l'article 30 du chapitre 59-04 du budget de l'Équipement 73,87 millions d'euros en autorisations de programme et 21,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Cet amendement a été retiré.

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

*
* *

Article 41

Affectation de recettes au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Texte du projet de loi :

Le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application du code de la voirie routière et le produit des participations directes et indirectes de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont affectés à l'établissement public dénommé « Agence de financement des infrastructures de transport de France ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Dans le cadre du CIADT du 18 décembre 2003, le Gouvernement a décidé la création d'un établissement public chargé de concourir au financement des grands projets d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et maritimes. Le décret constitutif de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France précisera les modalités d'intervention de l'établissement et les ressources dont il dispose.

Afin d'assurer l'autonomie financière de l'agence, cet article a pour objet de lui affecter le produit de deux recettes perçues par le budget général :

- la redevance d'occupation du domaine public routier, acquittée par l'ensemble des sociétés d'autoroutes et dont le produit est évalué, pour 2005, à 155 millions € ;

- les dividendes perçus directement et indirectement (au travers du reversement effectué par l'établissement public « Autoroutes de France ») par l'État, au titre des participations détenues dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes, et dont le produit est évalué, pour 2005, à 280 millions €.

Cette affectation de recettes relève de la loi de finances, conformément à l'article 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de procéder à l'affectation de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et du produit des participations directes et indirectes de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes à la future Agence de financement des infrastructures de transports de France qui assumera à compter de 2005 le financement de la participation de l'Etat au financement des grandes infrastructures de transports.

I.- La création d'une Agence dédiée au financement de la part incombant à l'Etat dans la réalisation du programme de développement des infrastructures de transport 2005-2012

• Au terme d'un large débat, enrichi notamment par l'organisation d'un débat parlementaire sur les infrastructures 2003-2020 en mai 2003, le Gouvernement a décidé, lors du Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, de mener à bien un ambitieux

programme d'équipement en infrastructures de transport. Il a fixé à cette occasion le calendrier des projets à réaliser ou à engager d'ici 2012 et approuvé les cartes servant à la planification des infrastructures nationales de transport à long terme (2025).

Afin d'assurer l'engagement des moyens financiers nécessaires au succès de ce programme, de garantir l'acquittement par l'Etat des charges lui incombant à ce titre et professionnaliser ses interventions financières grâce à l'intervention d'une structure dédiée légère recourant aisément, le cas échéant, aux expertises externes à l'administration, il a été décidé de créer une Agence dénommée Agence française pour le financement des infrastructures de transports de France (AFIT), établissement public chargé d'apporter la part de l'Etat pour le financement des infrastructures de transport (lignes ferroviaires, autoroutes, voies navigables et investissements liés aux autoroutes de la mer).

Le projet de décret constitutif de l'AFIT a été transmis pour examen au Conseil d'Etat en août 2004. Interrogé par votre Rapporteur général sur les modalités de son organisation et de ses procédures de gestion internes, de sa gouvernance, de ses facultés éventuelles de recours à des expertises privées et des modalités de prise de décision de ses tutelles publiques, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté les éléments d'information suivants :

« Le projet de décret constitutif est actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat. Le Gouvernement en proposera une version définitive dans le courant du mois d'octobre. L'ensemble des éléments demandés par le rapporteur, en matière d'organisation, de composition du conseil d'administration, de procédures internes de gestion et de modalités de prise de décision des tutelles pourront alors lui être présentés.

S'agissant des modalités de fonctionnement, le Gouvernement souhaite que l'Agence soit une structure légère ne se substituant pas aux administrations ou aux maîtres d'ouvrage, et recourant à des prestataires externes pour certains aspects de sa gestion ».

Il est cependant clair que l'Agence aura, conformément aux principes arrêtés dans le CIADT précité, une vocation exclusivement financière, au titre de laquelle elle interviendrait essentiellement sous forme de subventions, de fonds de concours ou, le cas échéant, dans le cadre de contrats de partenariat, la programmation des projets continuant, comme il est légitime, de relever exclusivement du Gouvernement.

• L'AFIT devrait être pleinement opérationnelle début 2005, année durant laquelle elle permettra d'assurer le financement de nombreuses infrastructures dont en particulier :

– la poursuite de la réalisation de la LGV Est-européen et de la concession ferroviaire internationale Perpignan-Figueras, ainsi que des travaux des installations terminales de Perpignan ;

– le lancement des travaux de rénovation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey ;

– la modernisation de la ligne ferroviaire Paris — Orléans — Limoges — Toulouse ;

– le lancement des travaux des autoroutes A19 Artenay-Courtenay et A41 Annecy-Genève ;

– la poursuite des travaux sur la route Centre Europe Atlantique (RCEA), la RN7 et l'A75 avec en particulier la mise en service de la déviation de Lodève et le lancement de la section nouvelle entre Pézenas et l'autoroute A9 ;

– la réalisation des travaux de l'extension des capacités du pôle conteneurs à Fos (Port Autonome de Marseille) ;

– la poursuite des travaux de reconnaissance du projet Lyon-Turin et des travaux de modernisation de la ligne ferroviaire Dijon-Modane ;

– la poursuite des études des lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse et le lancement de celles relatives au canal Seine-Nord-Europe et à l'écluse fluviale de Port 2000 au Havre.

• L'ensemble de ces investissements représentent un besoin de financement à la charge de l'Etat de 635 millions d'euros en 2005, soit le double des dotations de même objet inscrites dans la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), qui s'élèvent à 286 millions d'euros. D'ici 2012, c'est un volume global de subventions de l'Etat de 7,5 milliards d'euros qui sera nécessaire pour soutenir le programme des travaux arrêtés dont le coût global est évalué à 22,5 milliards d'euros.

II.- La pérennité et la croissance de l'effort financier de l'Etat garanties par l'affectation à l'Agence de ressources dynamiques assises sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes

• La création de l'AFIT répondant principalement au souci de concentrer l'efficacité des ressources mobilisées par l'Etat et de garantir leur pérennité sur le long terme, l'essentiel est apparu de doter cet établissement de **ressources pérennes d'une ampleur suffisante pour honorer les engagements de l'Etat et satisfaire la montée en puissance des travaux** et faire ainsi échapper le financement d'investissements décisifs pour le développement économique du pays et l'aménagement de son territoire aux aléas de la gestion budgétaire annuelle qu'implique l'inscription des subventions dans le budget général de l'Etat. Trois contraintes s'imposaient dès lors au choix des ressources affectées :

– elles doivent garantir un « socle » de recettes stable dans la mesure où l'Agence doit financer des programmes dont les paiements s'étalent avec régularité sur de longues périodes ;

– elles doivent être suffisamment dynamiques pour couvrir la montée en puissance des investissements ;

– la logique impose de trouver des sources de financement en relation par nature avec les dépenses.

A cette fin, il est proposé dans cet article d'affecter à l'AFIT deux types de ressources répondant à ces exigences.

L'une comme l'autre sont à la charge des sociétés concessionnaires d'autoroute, dont il apparaît naturel que les redevances et les dividendes soient consacrés par l'Etat au renouvellement et à l'élargissement des infrastructures.

• La première est une **ressource dont la stabilité et la prévisibilité annuelle** permettent d'assurer un volet de financement peu volatil d'année en année de l'ordre de 150 millions d'euros. Il est en effet proposé d'affecter à l'AFIT le produit de la redevance pour occupation du domaine public institué par le décret n° 97-606 du 31 mai 1997, codifié à l'article R. 122-27 du code de la voirie routière. Cette redevance est à la charge des sociétés concessionnaires d'autoroutes, et est déterminée annuellement, pour une période comprise entre le 1^{er} juillet et le 30 juin, par addition de deux termes : $R = R_1 + R_2$:

$$R_1 = 300 \times V \times L$$

Où V est la valeur locative de 1 mètre de voie autoroutière telle qu'elle est fixée au II de l'article 1501 du code général des impôts et actualisée selon les modalités prévues pour les propriétés bâties autres que les immeubles industriels à l'article 1518 *bis* de ce même code et L est égal au nombre de kilomètres de voies autoroutières exploitées par le concessionnaire au 31 décembre de l'année précédant l'année du versement ;

$$R_2 = 0,0045 \times CA$$

Où CA représente le montant du chiffre d'affaires réalisé par la société au titre de son activité de concessionnaire d'autoroutes sur le domaine public national, tel qu'il apparaît dans les comptes définitifs au titre de l'année précédant l'année du versement.

Le versement de la redevance pour occupation du domaine public a lieu entre le 15 et le 30 juillet de chaque année à la recette des impôts compétente chargée des recettes domaniales.

Le produit de la redevance pour occupation du domaine public versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes est jusqu'à présent comptabilisé sur la ligne n°207 « produits et revenus du domaine encaissés par les comptables des impôts » des recettes non fiscales, dont le tableau ci-après montre l'évolution depuis 1999.

**PRODUIT DE LA REDEVANCE POUR OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC A LA CHARGE
DES SOCIETES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTE (AU SEIN DE LA LIGNE 207 DES
RECETTES NON FISCALES DE L'ETAT)**

(en millions d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prévisions)	2005 (prévisions)
128,75	134,21	137,99	142,04	146,46	150,00	155,00

- La seconde ressource affectée à l'AFIT est pour sa part la plus dynamique : il s'agit du produit des participations directes et indirectes (une partie des participations de l'Etat étant détenue *via* l'établissement public administratif Autoroutes de France (ADF)) de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Il convient à cet égard de rappeler que l'ordonnance (n° 2001-273) du 28 mars 2001 a rapproché les conditions de gestion des 8 sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes des conditions de droit commun en mettant fin à la garantie de reprise du passif des sociétés par l'Etat et aux méthodes comptables dérogatoires alors en vigueur, et en clarifiant le mode de financement des sections d'autoroute non rentables, auparavant assuré par le système de l'adossement consistant à les faire financer, sans mise en concurrence, par un surcroît de péage perçu sur les sections rentables ou par le prolongement de la durée de concession, et désormais garanti sous forme de subventions après mise en concurrence.

Cette généralisation du droit commun pour les sociétés d'autoroutes, conjuguée à l'arrivée à maturité de l'équilibre financier des concessions, permet d'envisager le renforcement des dividendes que ces sociétés versent à leurs actionnaires, et en premier lieu l'Etat.

Il convient de rappeler à ce titre que les modalités de fixation du dividende versé par les sociétés concessionnaires d'autoroutes relèvent depuis 2001 de l'application du droit commun des sociétés. L'assemblée générale ordinaire des actionnaires, réunie dans les conditions posées par l'article L. 225-100 du code de commerce, approuve le rapport présenté par le conseil d'administration ainsi que les comptes annuels de la société et, le cas échéant, les comptes consolidés du groupe. Elle décide de l'affectation du bénéfice de l'exercice.

**DIVIDENDES VERSEES PAR LES SOCIETES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES DEPUIS
2001 (AU SEIN DE LA LIGNE 116 DES RECETTES NON FISCALES DE L'ETAT)**

(en millions d'euros)

2001	2002	2003	2004 (prévisions)	2005 (prévisions)
151,00	80,55	65,49	137,32	280,00

En outre, il a été décidé lors du CIADT précité de trouver les voies propres à optimiser ces dividendes. Il faut en effet souligner que le bilan des sociétés autoroutières est caractérisé par une sous-capitalisation liée principalement aux modalités de financement qui prévalaient avant 2001 (et qui les faisaient largement échapper aux règles de financement et de gestion du secteur privé et aux contraintes de solvabilité y afférentes) : en 2003, leur endettement consolidé (21,2 milliards d'euros) représentait 5,7 fois leurs fonds propres (3,7 milliards d'euros), réduisant fortement leur capacité contributive (c'est-à-dire le pourcentage du résultat net qui peut être redistribué sous forme de dividende et non conservé en augmentation des capitaux propres).

L'augmentation de la capacité contributive des sociétés autoroutières et, partant, du dividende perçu par l'Etat, passe ainsi inévitablement par le renforcement de leurs fonds propres à travers l'ouverture de leur capital aux investisseurs privés. C'est ainsi que l'augmentation de 878 millions d'euros du capital du groupe ASF concomitant à son introduction en bourse le 28 mars 2002 a permis de faire passer son ratio dettes/fonds propres de 4,4 en 2001 à 2,4 en 2003.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a précisé que *« l'ouverture de capital du groupe SAPRR aura lieu à l'automne, si les conditions de marché le permettent. Celle du groupe SANEF est programmée pour le premier semestre 2005. Ces opérations feront une large place aux investisseurs particuliers tandis que les salariés des deux groupes pourront participer à une augmentation de capital qui leur sera réservée »*.

Ces opérations et le net redressement des résultats anticipés pour 2004 des sociétés concessionnaires distribuant un dividende (groupes ASF-ESCOTA, SAPRR-AREA et SANEF-SAPN), permettent d'envisager le versement d'un dividende de 280 millions d'euros à l'Etat en 2005.

• Afin de compléter ces sources de financement, il est prévu pour 2005 le versement d'une dotation en capital de 200 millions d'euros à partir du compte n° 902-24 « *Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* », portant le budget prévisionnel de l'Agence à 635 millions d'euros.

En outre, l'éventualité et les modalités de recours à l'emprunt par l'Agence seront précisées ultérieurement, lorsque son projet de décret constitutif définitif sera adopté.

*
* *

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*
* *

Article 42

Affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs.

Texte du projet de loi :

Les sommes à percevoir à compter du 1^{er} janvier 2005, au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts, sont réparties dans les conditions suivantes :

a) une fraction égale à 32,50 % est affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ;

b) une fraction égale à 52,36 % est affectée au fonds mentionné à l'article L. 731-1 du code rural ;

c) une fraction égale à 14,83 % est affectée au budget général ;

d) une fraction égale à 0,31 % est affectée au fonds créé par le III de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998).

Exposé des motifs du projet de loi :

Le III de l'article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie dispose que « dans des conditions prévues par la prochaine loi de finances, une fraction supplémentaire, correspondant à un montant de 1 milliard €, des sommes perçues au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts est affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ». L'article proposé modifie en conséquence la clé de répartition du droit de consommation sur les tabacs, afin de majorer de 1 milliard € la part affectée à la CNAMTS, ce qui réduit d'autant la part affectée au budget général. Ce transfert est majoré de 90 millions €, dans le but d'atténuer l'incidence, sur l'assurance maladie, des mesures de simplification résultant de l'attribution de la totalité de la cotisation sur les boissons alcooliques auparavant perçues par la CNAMTS au Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (fonds CMU-C).

Par ailleurs, compte tenu de la disparition du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) en 2005, la part du droit de consommation sur les tabacs qui lui était affectée précédemment est transférée au Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).

Observations et décision de la Commission :

Cet article vise à modifier la clé de répartition du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts, entre la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (Fonds CMU-C), le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) et le budget général de l'Etat.

On peut rappeler que la prévision figurant dans le présent projet de loi du rendement attendu en 2005 du droit de consommation sur les tabacs s'établit à 9.448 millions d'euros, à comparer avec la prévision révisée pour le rendement au titre de l'année 2004, qui s'élève à 9.247 millions d'euros.

I.- La fixation d'une nouvelle clé de répartition du rendement du droit de consommation sur les tabacs applicable à compter du 1^{er} janvier 2005

A.- Rappel de la répartition des droits sur les tabacs depuis 1998

Le tableau ci-après retrace les modalités de répartition du rendement du droit de consommation sur les tabacs ayant été appliquées au cours des dernières années :

Droit 1999	Droit 2000	Droit 2000 après LFSS 2001	Droit 2001	Droit 2002	Droit 2003	Droit 2004
CNAMTS : 9,1% Etat : 90,9%	CNAMTS : 15,99% FOREC : 77,72% FCAATA : 0,39% Etat : 5,90%	CNAMTS : 2,61% FOREC : 91,10% FCAATA : 0,39% Etat : 5,90%	CNAMTS : 2,61% FOREC : 97% FCAATA : 0,39%	CNAMTS : 8,84% FOREC : 90,77% FCAATA : 0,39%	CNAMTS : 15,20% FOREC : 84,45% FCAATA : 0,35%	CNAMTS : 22,27% BAPSA : 50,16% FIPSA : 0,31% État : 26,94% FCAATA : 0,32%

CNAMTS : Caisse nationale assurance maladie des travailleurs salariés.

FCAATA : Fonds de cessation anticipé d'activité des travailleurs de l'amiante.

FIPSA : Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

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

B.- La clé de répartition prévue pour 2005

L'objet de cet article est de fixer des pourcentages de répartition du produit total du droit de consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 du code général des impôts, applicables à compter du 1^{er} janvier 2005. La liste des budgets destinataires de ces affectations figure aux **alinéas deux à cinq du présent article**.

En vertu du **a** du présent article (**deuxième alinéa**), la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés se voit attribuer une fraction de 32,50 % du produit global.

Le **b** du présent article (**troisième alinéa**) prévoit une affectation à hauteur de 52,36% du produit total, au bénéfice du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), qui a remplacé le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Le **c** (**quatrième alinéa**) tend à affecter 14,83% du produit total au budget général de l'Etat.

Le **d** (**cinquième alinéa**) tend à attribuer une fraction égale à 0,31% du produit total au Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture maladie universelle du risque maladie (fonds CMU-C), fonds ayant été

créé par le III de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998).

II.- Les deux modifications importantes caractérisant la répartition prévue pour 2005

A.- La situation en 2004

En vertu du II de l'article 41 de la loi de finances pour 2004, le rendement du droit de consommation sur les tabacs (qui devrait atteindre 9.247 millions d'euros selon les prévisions révisées) a été distribué selon la clé de répartition suivante :

Affectations	Taux
Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)	52,06%
Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)	0,30%
Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).....	21,42%
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCCATA).....	0,31%
Budget général de l'Etat	25,91%

Il faut rappeler que l'article 41 de la loi de finances pour 2004 a permis de geler la part des droits affectés à l'Etat au montant, en valeur, des droits tabacs perçus par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociales (FOREC) en 2003 (soit une évaluation de 7.342 millions d'euros en 2003 comme en 2004). L'objectif était d'affecter l'intégralité du produit supplémentaire de ces droits en 2004 (évalué à 400 millions d'euros) à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

En outre, sur ce montant de droits rentrant dans le périmètre de l'Etat au motif de la budgétisation du FOREC, une fraction de 4.815 millions d'euros était affectée au BAPSA, en contrepartie :

– de la réaffectation au budget de l'Etat de la part revenant au BAPSA de la TVA (hausse anticipée des recouvrements de TVA bruts de 5.991 milliards d'euros moins hausse anticipée des remboursements et dégrèvements à ce titre de 1.345 millions d'euros soit en TVA nette + 4.646 millions d'euros) ;

– de l'affectation à l'Etat d'une fraction des droits sur la consommation finale d'alcool auparavant affectés au BAPSA (pour 19 millions d'euros) ;

– et de la disparition corrélative d'une subvention budgétaire au BAPSA de 150 millions d'euros. De même, 30 millions d'euros provenant de ces droits étaient affectés au Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés

agricoles mis en place par la loi de finances pour 2004. Le reliquat de droits sur les tabacs au profit de l'Etat s'établissait par conséquent à 2.587 millions d'euros.

B.- Les modifications introduites par le présent article

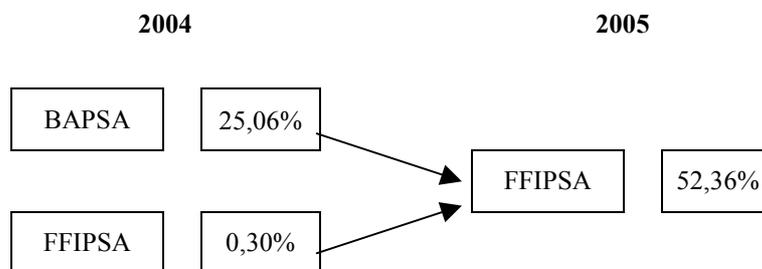
1.- S'agissant du régime des exploitants agricoles

Compte tenu de la suppression du BAPSA, la fraction des droits tabacs que le budget annexe percevait en vertu de la loi de finances pour 2004, à savoir 52,06% du produit total, est basculée au Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles. Ce Fonds recevra au total en 2005, 52,36% du rendement du droit de consommation sur les tabacs correspondant :

- à la fraction prévue pour le Fonds dès 2004, soit 0,30% ;
- à laquelle s'ajoute la fraction revenant précédemment au BAPSA.

Cette modification, qui concerne le régime des exploitants agricoles, est par conséquent sans impact financier, comme le montre le graphique suivant :

**REPARTITION DES DROITS DE CONSOMMATION SUR LES TABACS
CONCERNANT LE REGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES 2005**



2.- Le partage du droit de consommation sur les tabacs entre l'Etat et la CNAMTS

Les modifications intervenant en 2005 résultent de la mise en œuvre de deux mesures : celles contenues au III de l'article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, d'une part, et, d'autre part, celles figurant dans le présent projet de loi, à l'article 77 (article rattaché au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, section santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale).

a) Une fraction supplémentaire au bénéfice de la CNAMTS

Il faut rappeler que le III de l'article 70 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie avait prévu qu'« *une fraction supplémentaire, correspondant à un montant de 1 milliard d'euros, des sommes perçues au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts est affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés.* »

Le présent article fait par conséquent en sorte de majorer d'au moins 1 milliard d'euros la part affectée à la CNAMTS pour 2005, ce qui se traduit par une augmentation du pourcentage affecté à la Caisse, de 21,42% dans la loi de finances pour 2004, à 32,50% dans le présent projet de loi.

Cette majoration de la part destinée à la CNAMTS a pour conséquence de baisser la part affectée au budget général de l'Etat qui passe de 25,91% en 2004 à 14,83% pour 2005.

b) La majoration de la fraction allant à la CNAMTS

Le transfert de 1 milliard d'euros est majoré de 90 millions d'euros dans le but d'atténuer l'impact de la mesure contenue à l'article 77 du présent projet de loi, qui prévoit l'attribution de la cotisation sur les boissons alcooliques prévue à l'article L. 245-7 du code de la sécurité sociale, de la CNAMTS au Fonds CMU-C.

Le bénéfice de l'intégralité du rendement de la cotisation sur les boissons alcooliques de plus de 25 degrés représentera, au bénéfice du Fonds CMU-C un produit de 370 millions d'euros.

Au total, la CNAMTS devrait bénéficier en 2005 de 1.090 millions d'euros supplémentaires de droits sur les tabacs par rapport à 2004.

Le calcul est le suivant :

La prévision du rendement 2004 des droits tabacs devrait s'établir à 9.247 millions d'euros. Le rendement attendu en 2005 s'élève à 9.448 millions d'euros.

En 2004, la CNAMTS a bénéficié de 1.981 millions d'euros (21,42% x 9.247 millions d'euros). En 2005, elle devrait se voir affecter un montant de 3.071 millions d'euros ; elle bénéficiera donc de 1.090 millions d'euros supplémentaires sur le droit de consommation sur les tabacs par rapport à 2004 (3.071 millions d'euros – 1.981 millions d'euros).

*
* *

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*
* *

Article 43

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

Texte du projet de loi :

Le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes est évalué pour l'exercice 2005 à 16,57 milliards d'euros.

Exposé des motifs du projet de loi :

La contribution au budget des Communautés européennes due par la France en 2005 est évaluée à 16,57 milliards €.

Cette contribution, qui prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État, est composée de différentes « ressources propres » dues par la France conformément à la décision du Conseil de l'Union européenne n° 2000/597/CE, Euratom du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, dont l'approbation a été autorisée par le Parlement (loi du 21 décembre 2001).

L'estimation du montant du prélèvement est d'abord fondée sur les dernières données connues, tant en matière de dépenses que de recettes communautaires pour 2005, telles qu'elles résultent de l'adoption en première lecture du projet de budget communautaire pour 2005 par le Conseil de l'Union européenne, au mois de juillet 2004. Cette estimation repose également sur une prévision relative au solde excédentaire de l'exercice 2004 qui sera reporté en 2005 et viendra donc diminuer le montant de la contribution due par chaque État membre.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'évaluer le prélèvement sur recettes de l'État opéré au profit du budget de la Communauté européenne. Ce montant est estimé à 16,57 milliards d'euros pour 2005, en forte hausse de 7% par rapport à l'estimation révisée pour 2004, elle-même inférieure de 6,5% à la prévision établie dans la loi de finances initiale.

Comme l'avait souligné votre Rapporteur général lors de l'examen par la Commission des finances d'une proposition de résolution de l'Assemblée nationale portant sur l'avant-projet de budget pour 2005 ⁽¹⁾, les choix budgétaires européens de l'année prochaine reposent sur une saine discipline d'ensemble caractérisée par la maîtrise des dépenses communautaires dans un contexte marqué par la montée en puissance des aides aux nouveaux États adhérents de l'Europe centrale et orientale.

(1) Rapport Assemblée nationale n° 1724 du 8 juillet 2004.

1.- Un budget européen pour 2005 réaliste et discipliné, permettant de maîtriser le coût de l'élargissement

- Un bref rappel des diverses étapes de la procédure budgétaire communautaire permet de mesurer l'incertitude qui s'attache à la prévision annuelle du prélèvement sur recettes en loi de finances initiale.

Le pouvoir budgétaire européen, partagé par le Parlement et le Conseil, s'exerce en effet au cours d'une longue procédure qui ne s'achève qu'en décembre. Après que la Commission a présenté son avant-projet de budget (APB), le Conseil l'examine et adopte en première lecture le projet de budget (cette année le 16 juillet 2005). Suit l'examen du Parlement européen en séance plénière (le 14/15 septembre 2005) et son adoption en première lecture (26/28 octobre), avant la deuxième lecture du Conseil (le 25 novembre) et l'arrêt définitif du budget par le président du Parlement à la suite de la seconde lecture du Parlement (16 décembre).

Néanmoins, il est possible dès le début de l'automne de se faire une idée précise de l'architecture d'ensemble du budget. En effet, tout d'abord, les perspectives financières pluriannuelles qui déterminent sur un horizon de sept ans le plafond annuel de paiements (et donc de recettes, le budget étant nécessairement équilibré) et les plafonds annuels d'engagements par catégorie de dépenses, rendent impossibles des variations significatives du budget qui ne seraient pas prévues lors de leurs conclusions. En outre, les Traités donnent au Conseil le dernier mot s'agissant des dépenses dites « obligatoires », c'est-à-dire découlant obligatoirement du Traité, en pratique les dépenses agricoles, soit 43% des dépenses, tandis que les dépenses « non obligatoires » (fonds structurels, politiques internes, majorité des actions extérieures et dépenses administratives), sur lesquelles le Parlement statue en dernier ressort, font l'objet de négociations entre les deux autorités communautaires entamées dès le printemps.

- Le projet de budget pour 2005 adopté par le Conseil, référence du calcul de la contribution française, présente **deux caractéristiques : un fort accroissement des charges liées à la montée en puissance de l'élargissement, maîtrisé par une discipline d'ensemble.**

Les **crédits pour engagements (CE)** du projet de budget 2005 augmentent de **4,6 milliards d'euros (+ 4,1%)** par rapport à 2004, et les **crédits pour paiements (CP)** (qui déterminent les contributions effectives des États membres) de **5,4 milliards d'euros (+ 5,4%)**.

Si des facteurs spécifiques à 2005 contribuent à cet accroissement des dépenses (la concrétisation des engagements pris envers les pays candidats à l'entrée dans l'Union, qui provoque une hausse de **0,5 milliard d'euros** des aides de préadhésion, la première étape de la réforme de la politique agricole commune dont le coût net en 2005 est évalué à **1,3 milliard d'euros**, le maintien d'un euro fort qui augmente les aides directes agricoles de **0,24 milliard d'euros**), l'essentiel est bien sûr la montée en puissance du coût de l'**élargissement**. L'écart

entre l'engagement des crédits et les décaissements correspondants, qui n'interviennent que progressivement au fur et à mesure de la réalisation des investissements programmés, écart qui tend à « amortir » le coût réel de l'élargissement lors de la phase de mise en place des programmes, tend dès à présent à se réduire. Ainsi, en 2005, l'écart entre les engagements ouverts et les décaissements passe de 11,6 milliards d'euros à 7,7 milliards d'euros, les paiements à l'intention des nouveaux Etats augmentant ainsi de **3,9 milliards d'euros** par rapport à 2004 pour atteindre 9,5 milliards d'euros, soit 9,1% de l'ensemble des charges du budget communautaire. Il faut d'ailleurs remarquer que ce phénomène devrait s'amplifier dans les prochaines années : le budget 2005 prévoit parallèlement à ce renforcement des paiements une nouvelle augmentation de 21,2% (+ 2,6 milliards d'euros) des crédits pour engagements au profit des 10 nouveaux États membres.

Face à ces charges dynamiques, les autorités communautaires se sont attachées à **promouvoir une discipline budgétaire réellement ambitieuse** de façon à éviter un brusque ressaut des contributions des États membres. L'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne témoignait d'un effort méritoire de maîtriser l'ensemble des dépenses (avec en particulier un accroissement des CE à 25 ramené de 11,6% en 2004 à 5,2% en 2005). Le Conseil a poursuivi dans cette voie en dégagant 1,2 milliard d'euros d'économies en CE et 4,3 milliards d'euros en CP par rapport aux propositions de la Commission européenne, ce qui permet de limiter les décaissements européens à 0,99% du revenu national brut (RNB) communautaire en 2005, soit une proportion identique à celle prévue pour 2004 et très inférieure au plafond des perspectives financières 2000-2006 (1,08%).

A cette fin, le Conseil a :

- opéré une coupe forfaitaire de **1 milliard d'euros** dans les crédits des dépenses agricoles de marché de façon à préserver une marge importante sous le plafond fixé par les perspectives financières de nature à permettre à l'Union de répondre à une éventuelle crise agricole en 2005 ;

- ajusté de **3 milliards d'euros** à la baisse les crédits pour paiements consacrés aux actions structurelles, le Conseil estimant les propositions initiales de la Commission européenne irréalistes au regard des performances constatées dans le passé en matière d'exécution des fonds structurels, l'accélération sensible du rythme de consommation des crédits constatées au premier semestre 2004 restant à confirmer.

Au total, le projet adopté par le Conseil repose sur une maîtrise sans faille des dépenses consacrées aux 15 « anciens » États membres pour financer sans heurt les dépenses au profit des nouveaux États membres : votre Rapporteur général remarque que les crédits pour engagements en direction des 15 ne devraient progresser que de 1,9% en 2005 et les crédits pour paiements correspondants de seulement 1,6%, soit une croissance zéro en volume qui reflète

fidèlement au niveau européen les efforts déterminés de discipline qui inspirent la politique budgétaire de nombreux États membres.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PRÉVUE PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

(crédits pour engagement, en millions d'euros)

	Budget 2004	Perspectives financières pour 2005 (plafonds de dépenses)	Projet de budget 2005	Evolution projet de budget 2005/budget 2004	En pourcentage
1. AGRICULTURE	46.781	51.439	49.676	2.894	6,2%
Marge au plafond des perspectives financières	2.524		1.764	- 761	- 30,1%
Dépenses agricoles (à l'exclusion du développement rural)	40.245	44.598	42.835	2.590	6,4%
Développement rural et mesures d'accompagnement	6.536	6.841	6.841	305	4,7%
2. ACTIONS STRUCTURELLES	41.035	42.441	42.378	1.343	3,3%
Marge	0		63	63	
Fonds structurels	35.353	37.247	37.247	1.894	5,4%
Fonds de cohésion	5.682	5.194	5.132	- 550	- 9,7%
3. POLITIQUES INTERNES	8.705	9.012	8.903	199	2,3%
Marge	17		109	91	530,6%
4. ACTIONS EXTÉRIEURES	5.177	5.119	5.105	- 72	- 1,4%
Marge	- 95		14	109	- 115,2%
5. ADMINISTRATION	6.121	6.360	6.308	187	3,1%
Marge	36		52	16	45,4%
6. RÉSERVES	442	446	446	4	0,9%
Marges	0		0	0	
Réserve monétaire				0	
Réserve pour garanties	221	223	223	2	0,9%
Réserve pour aides d'urgence	221	223	223	2	0,9%
7. AIDE DE PRÉADHÉSION	1.733	3.472	1.856	123	7,1%
Marge	1.722		1.616	- 106	- 6,1%
Agriculture (SAPARD)	227		250	24	10,4%
Instrument structurel de préadhésion (ISPA)	453		501	47	10,5%
PHARE (pays candidats)	810		819	9	1,1%
Turquie	243		286	44	18,0%
8. COMPENSATION	1.410	1.305	1.306	- 104	- 7,3%
Marge	0		0	0	- 100,0%
TOTAL DES CRÉDITS POUR ENGAGEMENTS	111.404	119.594	115.977	4.573	4,1%
Marge de CE	4.204		3.617	-587	- 14,0%
CRÉDITS POUR PAIEMENTS	99.806	114.235	105.221	5.415	5,4%
Marge de CP	11.748		8.839	- 2.909	- 24,8%
CP en % du RNB	0,99%	1,08%	0,99%	0,00%	

- Un examen par rubrique des dépenses communautaires confirme cette discipline d'ensemble.

– Le dynamisme des **dépenses agricoles de marché** (en hausse de **2,6 milliards d'euros** (+ 6,4%) pour atteindre **41,1 milliards d'euros**) est celui des **aides au profit des pays de l'élargissement** : les aides directes, qui sont fixées à 25% de celles versées aux agriculteurs des 15, leur seront versées pour la première fois sur un exercice complet, pour un coût de **1,4 milliard d'euros**.

S'ajoutent à cette charge les conséquences financières de la **réforme de la PAC** adoptée par le Conseil le 29 septembre 2003, estimées à **1,3 milliard d'euros**, soit 30% de l'augmentation globale des dépenses agricoles. La nouvelle prime aux produits laitiers et les paiements supplémentaires aux producteurs de lait induisent des surcoûts respectivement de 0,96 et 0,43 milliard d'euros, tandis que le régime modifié d'aide spécifique au riz nécessite des dépenses supplémentaires de 0,32 milliard d'euros et les nouveaux paiements directs dans le secteur arable (prime spéciale à la qualité pour le blé, aide régionale au séchage, prime aux protéagineux et aides en faveur des cultures énergétiques) de 0,23 milliard d'euros. Ces coûts sont cependant partiellement atténués par les économies induites par la réforme en matière d'interventions dans les secteurs du lait, des céréales, du riz et du fourrage séché, évaluées à 0,63 milliard d'euros.

La fixation d'un taux de change euro/dollar à un niveau plus réaliste (1,25 dollar par euro dans l'APB 2005 contre 1,12 dans le budget pour 2004), qui induit un surcoût de 0,24 million d'euros contribue à cette hausse des charges, ainsi que le retour à la normale pour les aides directes et les dépenses d'intervention après le phénomène exceptionnel du versement anticipé d'avances (pour 400 millions d'euros) en 2003 pour pallier les conséquences désastreuses de la sécheresse qui avait réduit de manière artificielle les crédits agricoles du budget pour 2004.

L'incidence financière de ces mesures a été cependant limitée par le Conseil qui a réduit, de manière forfaitaire, de 1 milliard d'euros les dépenses agricoles par rapport à l'APB 2005. Cette décision s'appuie notamment sur les premiers éléments découlant de l'exécution du budget 2004, qui pourrait présenter une sous-consommation des crédits agricoles de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, portant principalement sur les restitutions au secteur des céréales (– 206 millions d'euros), les aides au secteur du sucre (– 271 millions d'euros) en raison de la réduction des quantités exportées et les aides au secteur du lait (– 298 millions d'euros), les exportations et le niveau des restitutions étant plus faibles qu'anticipé.

Les **dépenses de développement rural**, dont les taux de consommation des crédits sont très satisfaisants (98,6% en 2003), sont, comme à l'accoutumée, fixées au niveau du plafond des perspectives financières, soit 4,9 milliards d'euros pour les 15 (en CE comme en CP) et 1,9 milliard d'euros pour les 10 (en CE, et

1,4 milliard d'euros en CP), soit une croissance de 0,3 milliard d'euros (+ 4,7%) dans l'ensemble.

– La rubrique des **fonds structurels** est celle qui a suscité le plus de débat. La Commission européenne proposait dans son APB une augmentation toujours soutenue des CE (+ 1,4 milliard d'euros, soit + 3,3%) tout en prévoyant une forte croissance des CP (+ 4,6 milliards d'euros, + 14,8%) principalement justifiée par l'accélération de la consommation des crédits :

– dans les pays de l'élargissement (+ 1,9 milliard d'euros) ;

– mais aussi dans l'UE à 15 (+ 2,7 milliards d'euros), ce qui portait le niveau des CP à 95% de la tranche annuelle moyenne des engagements pour les programmes généraux (contre 80% en 2004) et à 80% pour les initiatives communautaires.

Sans remettre en cause le niveau des engagements et les décaissements prévus au profit des nouveaux États membres, le Conseil a pour sa part estimé les propositions de la Commission européenne s'agissant des 15 en contradiction manifeste avec les performances observées dans le passé en matière d'exécution des fonds structurels.

Il faut rappeler en effet que les actions structurelles sont affectées par une sous-consommation persistante des crédits. Au cours des quatre dernières années, l'exécution des dépenses structurelles a oscillé entre 68% et 89%. Ce dernier chiffre, qui couvre l'exercice 2003, est d'ailleurs trompeur : cette performance relative n'a été obtenue que grâce à l'annulation de 5 milliards d'euros de crédits pour paiement dans un budget rectificatif adopté à l'automne 2003, sans laquelle le taux d'exécution n'aurait pas dépassé 82%. Votre Rapporteur général rappelle que cette sous-consommation, qui aboutit à l'accumulation d'engagements attendant le paiement des crédits corrélatifs (le « reste à liquider » ou « RAL » dans la terminologie européenne) s'élevant à 69 milliards d'euros au 31 décembre 2003, s'explique pour partie par le retard pris dans le démarrage des programmes 2000-2006 ainsi que par la lenteur de la résorption des crédits restant à liquider au titre de la clôture des programmes 1994-1999 (9 milliards d'euros fin 2003).

Pour ne pas être totalement satisfaisante, l'amélioration de la consommation des crédits constatée en 2003, et, semble-t-il, confirmée par les premiers résultats pour 2004, reste cependant significative. La procédure des dégagements d'office des engagements dormants pendant plus de deux ans, définie lors de la réforme des fonds structurels en 1999, et qui n'a connu son plein effet qu'à partir du 31 décembre 2003 (les retards pris dans l'adoption des programmes 2000-2006 ayant reporté à 2001 l'engagement d'une grande partie de la tranche 2000, ainsi que les réformes engagées dans de nombreux États membres ⁽¹⁾ ont donné leurs premiers résultats : les dépenses effectives en 2003

(1) Voir notamment les circulaires françaises du 15 juillet, 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002 simplifiant les procédures et les contrôles en matière de fonds structurels.

concernant la programmation 2000-2006 ont progressé de 19%, l'augmentation du RAL de cette programmation se réduisant à 8 milliards d'euros (contre 13 milliards d'euros un an plus tôt). Votre Rapporteur général remarque cependant l'existence de fortes disparités de consommation selon les États membres, les pays en tête (Portugal, Irlande, Espagne et Autriche), qui ont consommé fin 2003 entre 39% et 46% de leurs enveloppes 2000-2006, étant loin devant les retardataires (Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni et Grèce) qui n'ont absorbé que 16 à 26% de leur dotation, la France (29%) étant en deçà de la moyenne communautaire (33,5%).

Les bons résultats de 2003 sont confirmés par la tendance des premiers mois de 2004 : au 1^{er} août dernier, 55,8% des CP ont été exécutés. Un tel niveau n'a été atteint en 2002 et en 2003 qu'en, respectivement, novembre et octobre, et il suggère que les crédits ouverts pour 2004 devraient dans leur grande majorité être effectivement consommés.

Pour autant, le Conseil a retenu une dotation de CP au profit des 15 plus prudente que celle de la Commission européenne (les CP pour l'UE à 25 n'augmentant dans le projet de budget que de 1,6 milliard d'euros), tablant sur un taux de consommation certes élevé (86% de la tranche annuelle moyenne d'engagement pour les programmes généraux et 70% pour les initiatives communautaires) mais plus en phase avec les tendances de moyen terme. Votre Rapporteur général approuve cette approche rigoureuse, qui limite le risque d'excédents considérables constatés en cours d'année en raison d'une masse importante de CP non exécutés sans pour autant obérer la conduite des programmes structurels, puisqu'il sera toujours possible d'abonder les fonds en cours d'exercice *via* l'adoption du budget rectificatif supplémentaire. Un calibrage des crédits réalistes et prudents permet ainsi de modérer la hausse des dépenses communautaires et, par conséquent, celle des contributions nationales.

– Le Conseil ne s'est en revanche guère écarté des propositions de la Commission européenne s'agissant des crédits relatifs aux politiques internes, qui, à 8,9 milliards d'euros en CE et à 7,7 milliards d'euros en CP, devraient progresser de 2,3%. La première priorité, bienvenue, est la recherche, les crédits communautaires affectés **à la recherche** et au développement technologique progressant de 232 millions d'euros (+ 7,3% après + **8,2%** en 2004) pour atteindre 5,05 milliards d'euros, tandis que 51 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour contribuer au financement du démantèlement nucléaire et à la gestion des déchets. Parallèlement, 44 millions d'euros supplémentaires sont proposés pour la justice et les affaires intérieures (soit 536 millions d'euros pour l'ensemble des crédits ouverts en 2005), afin d'accélérer la mise au point du système intégré d'information pour les visas (VIS) et de prolonger l'action du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010. 336 millions d'euros permettront d'aider les nouveaux États membres à contrôler les nouvelles frontières extérieures de l'Union. Les dotations des programmes européens en matière d'éducation et de culture, troisième priorité, progressent pour leur part de

37 millions d'euros pour un total de 885 millions d'euros dont 361 millions d'euros pour le programme Socrates.

Votre Rapporteur général ne peut que regretter, une nouvelle fois, l'écart entre l'ampleur des ambitions et des moyens annoncés et la modestie des résultats s'agissant des politiques internes de l'Union. Au 31 juin 2004, en effet, le taux d'exécution des crédits de la rubrique reste excessivement faible (36%), en particulier s'agissant des dépenses pourtant les plus essentielles, celles de la recherche (37%), de l'éducation (33%) et celles des réseaux transeuropéens (9% seulement).

– Il faut noter qu'une sous-consommation d'ampleur comparable obère l'efficacité des **actions extérieures de l'Union**. Les réformes initiées par la Commission européenne le 16 mai 2000 (généralisation de la programmation pluriannuelle, création d'EuropAid et déconcentration de la gestion de l'aide) ont certes permis de maîtriser la croissance des engagements restant à liquider (RAL), mais n'ont guère entamé leur stock, qui, à 12,9 milliards d'euros au 31 décembre 2004, représente toujours plus de 2,5 années de dotations annuelles (et 2 et 4,5 ans selon les programmes, la moins bonne performance étant à mettre au compte du programme euro méditerranéen MEDA). Les performances constatées en 2003 sont à cet égard encore décevantes, avec seulement 84% des crédits consommés (contre 87% en 2001). En particulier, l'accentuation des retards de consommation concerne deux zones géographiques : la Méditerranée (– 11% de décaissements effectifs) et l'Afrique austral (– 1%) tandis qu'à l'inverse la plupart des grands programmes thématiques (aide alimentaire, humanitaire et promotion de la démocratie) ont amélioré leur taux d'exécution, avec des décaissements en hausse de 5 à 10 %.

Prenant acte de ces déficiences, le Conseil a évalué au plus juste les besoins de la politique extérieure de l'Union en 2005, en réduisant de 2,85% toutes les dépenses de la rubrique par rapport aux niveaux proposés par la Commission européenne, ce qui permet :

– de stabiliser à 5,10 milliards d'euros les CE, ce qui assure le maintien de l'aide octroyée à l'Europe orientale et à l'Asie centrale (510 millions d'euros) et à l'Amérique latine (310 millions d'euros), tandis que la fin de période de reconstruction dans les Balkans permet de ramener l'aide dans cette région à 550 millions d'euros ; on peut aussi remarquer que plus d'un milliard d'euros est consacré au développement des pays les plus pauvres, dont 436 millions d'euros d'aide alimentaire ;

– de dégager une marge de 14 millions d'euros facilitant la réponse à d'éventuelles urgences internationales en cours d'année, et de réévaluer de 9 millions d'euros (pour atteindre 63 millions d'euros) les moyens de la PESC.

– Les **dépenses administratives**, qui s'élèveraient à 6,31 milliards d'euros, augmenteraient de **3,1%** par rapport à 2004, en raison de la création de

700 nouveaux postes liés à l'élargissement (dont la moitié de personnels affectés aux services linguistiques). Cette hausse des recrutements, conforme aux besoins depuis longtemps exprimés par la Commission européenne (qui estime nécessaire de bénéficier de 3.900 postes supplémentaires entre 2003 et 2008 pour gérer convenablement l'Europe à 25), porterait l'accroissement des effectifs à 1.980 postes (dont 500 au titre du personnel externe) entre 2003 et 2005, soit environ la moitié des besoins identifiés par l'exécutif communautaire pour faire face à l'élargissement, ce qui nécessite un réel effort de productivité des services actuels. En outre, cette dépense supplémentaire est en partie gagée par les économies induites par la réforme du statut des personnels communautaires (déconcentration accrue, allongement des durées de cotisation) et par celles liées au passage de 30 à 25 Commissaires.

II.- Une contribution française croissante

- Il convient de garder à l'esprit que la prévision du prélèvement sur recettes est caractérisée par des difficultés particulières. Du côté des dépenses, comme on l'a vu, l'examen en loi de finances initiale se situe à un stade précoce de la procédure budgétaire communautaire, dont il convient d'anticiper l'issue avant même la première lecture du Parlement européen. De même, il est difficile d'évaluer *ex ante* le degré de consommation des réserves pour aides d'urgence ou pour garantie. On a cependant constaté précédemment que le projet de budget adopté par le Conseil, en première lecture, était souvent extrêmement proche du budget définitif.

De manière plus essentielle, en ce qui concerne les recettes, trois facteurs rendent la prévision malaisée. En premier lieu, il convient de tenir compte du report du solde excédentaire de l'exercice précédent, restitué aux États membres, l'année suivant l'exercice affecté, sous la forme d'une réduction de l'appel à la ressource PNB. En deuxième lieu, les hypothèses relatives à l'assiette des ressources TVA et PNB sont assises sur une prévision qui fait l'objet d'une révision en cours d'année par le biais d'un budget rectificatif et supplémentaire. Cette révision peut aboutir à d'importants transferts de charges entre les États membres. De même, en décembre de l'année n+1, les montants dus par chaque État au titre des ressources TVA et PNB pour l'année n sont ajustés à partir des assiettes TVA et PNB effectivement constatées. Le solde par rapport aux prévisions vient ainsi augmenter ou diminuer le versement de l'État au titre de l'exercice n+2. En dernier lieu, l'évaluation des ressources propres traditionnelles est affectée par l'aléa traditionnel des prévisions de recettes fiscales.

- Ces réserves posées, la **prévision du prélèvement pour 2005 est de 16,6 milliards d'euros** (soit 6% des recettes fiscales nettes de l'État). Ce montant est **supérieur de 1,2 milliard d'euros à la prévision révisée d'exécution pour 2004** (15,4 milliards d'euros), mais cette dernière est elle-même en recul de 1 milliard d'euros par rapport aux anticipations de la loi de finances initiale. Ce report pour 2005 d'une augmentation prévue pour 2004 illustre bien l'effet de

« retard » qui existe entre les dépenses du budget et le montant des contributions nationales : la sous-consommation des crédits liée aux retards récurrents dans la mise en œuvre des programmes structurels conduit à faire porter la charge des hausses des dépenses communautaires sur les États membres (qui couvrent les décaissements effectifs et non les engagements) avec une à deux années de retard. Aussi, le ressaut apparent du prélèvement sur recettes en 2005 est la concrétisation avec un an de recul de la montée en puissance des dépenses de l'élargissement.

La contribution française pour 2004 a ainsi été revue à la baisse en raison :

– d'une sous-exécution du budget communautaire en 2003 nettement supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2004 : la sous-consommation des CP s'est élevée à 10,45 milliards d'euros (4,98 milliards d'euros de crédits annulés dans un budget rectificatif en novembre 2003, et 5,47 milliards d'euros reportés à 2004), contre 6,0 milliards d'euros anticipé lors du vote du prélèvement sur recettes ; pour la France, l'impact net de ce phénomène traditionnel tend à réduire de 741 millions d'euros sa contribution pour 2004 ;

– une réduction de 870 millions d'euros des dépenses à financer par rapport aux dépenses prévues lors du vote de la loi de finances initiale pour 2004, une révision à la baisse des dépenses agricoles ayant été opérée par le Conseil après sa première lecture (impact de – 160 millions d'euros sur la contribution due par la France) ;

– une révision à la hausse du montant de la correction britannique⁽¹⁾ (5,4 milliards d'euros contre 4,7 milliards d'euros anticipé) qui implique une hausse de 150 millions d'euros de la contribution française.

La prévision pour 2005 s'appuie pour sa part sur le projet de budget adopté par le Conseil, compte tenu de deux hypothèses complémentaires :

– les prévisions de recouvrement au titre des ressources propres (1,4 milliard d'euros de droits de douane, 150 millions d'euros de cotisations sur le sucre, 3,9 milliards d'euros pour la ressource TVA moins 387 millions d'euros de frais de perception) sont affinées à partir des données de l'administration française, plus précises que les prévisions communautaires (la Commission européenne se contentant d'une prévision globale ventilée selon les tendances observées dans le passé proche) ;

– les reports de solde excédentaire de 2004 à 2005 lié à la sous-consommation des CP sont évalués à 5,9 milliards d'euros, réduisant de 934 millions d'euros la contribution française assise sur les seuls tendances du budget pour 2005. Votre Rapporteur général remarque que cette prévision, qui s'appuie sur les progrès enregistrés au 31 juillet 2004 en matière d'exécution des

(1) Pour une description du mécanisme, et une analyse de ses faiblesses, voir le rapport précité n° 1724 du 8 juillet 2004 de votre Rapporteur général relatif à l'avant-projet de budget pour 2005.

dépenses, est optimiste, puisqu'elle suppose une réduction de près de moitié des reports entre 2003 et 2004.

- Une approche par « solde net », c'est-à-dire la différence entre le montant des versements consentis par la France et celui des dépenses effectuées dans notre pays, montre que la France est désormais structurellement un contributeur net à hauteur d'environ 0,15% de son PIB. Elle s'inscrit ainsi dans une situation médiane (avec le Danemark, la Finlande et l'Autriche), entre les contributeurs nets les plus importants (les Pays-Bas avec 0,67% de leur PIB, la Suède (0,33%), l'Allemagne (0,28%), l'Italie (0,24%) et le Royaume-Uni (0,23%) et les bénéficiaires nets (qui le sont avec une ampleur toutefois beaucoup plus importante, recevant de l'Union 1,26% de son PIB pour l'Espagne, 1,50% pour l'Irlande, 2,13% pour le Portugal et 2,37% pour la Grèce). Le Luxembourg et la Belgique bénéficient d'importants retours au titre des dépenses administratives (respectivement 4,04% et 0,58% de leur PIB). Les nouveaux pays adhérents bénéficieront pour leur part d'aides nettes plafonnées à 4,5% de leur PIB (et chacun d'entre eux devrait rapidement atteindre ce plafond).

ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE FRANÇAIS

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Paiements en France	9.92	10.336	12.286	12.405	12.052	13.116	12.454	11.752	12.224
Ressources propres versées par la France	12.551	11.877	12.423	13.186	13.584	13.994	14.511	14.471	14.152
Solde	- 2.626	- 1.540	- 138	- 781	- 1532	- 878	- 2.057	- 2720	- 1929
en % du PIB	- 0,19	- 0,13	- 0,01	- 0,07	- 0,21	- 0,07	- 0,14	- 0,19	- 0,12

Source : Cour des comptes européenne.

On remarque ainsi que l'écart se creuse entre l'ampleur des transferts accordés aux pays bénéficiant principalement des crédits de la cohésion, et le tassement des efforts contributifs des autres États. On comprend dès lors la position exprimée par la France dans les négociations relatives au prochain cadre financier pour 2007-2013 actuellement discuté au sein des autorités communautaires ⁽¹⁾:

– la maîtrise des charges budgétaires est une nécessité impérieuse pour que le budget communautaire ne connaisse pas une « explosion » au moment de l'élargissement aboutissant de fait à tendre dramatiquement les contributions financières d'un petit nombre d'États contributeurs : cela impose notamment de donner toute leur priorité aux dépenses structurelles au profit des États de l'élargissement en opérant un examen minutieux et sévère de l'opportunité de nombreux programmes communautaires dont la taille et l'efficacité ne répondent pas toujours aux normes de performance que s'imposent la plupart des États membres confrontés à la nécessité d'assainir de leurs finances publiques ;

(1) Votre Rapporteur général renvoie, pour un examen détaillé des propositions avancées par la Commission européenne et des positions des États membres, à son rapport n° 1724 précité qui offre une analyse d'ensemble des enjeux de la négociation des perspectives financières 2007-2013.

– le système des ressources de l'Union doit être revu dans le sens d'une plus grande équité, et abandonner la logique comptable d'une comparaison annuelle des bénéfices et charges par pays. Est-il à cet égard satisfaisant que le Royaume-Uni se voie rembourser annuellement les deux tiers de ce qu'il verse pour financer les dépenses de l'élargissement, et se voie ainsi exonérer de fait de la majeure partie de l'effort historique que constitue l'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale ? Comment justifier que ce même pays ne participe qu'à hauteur de 12,9% au financement du budget communautaire lorsque son PIB représente 18,2% de celui de l'Union, alors même que le budget européen est de plus en plus un budget de solidarité au profit des régions en retard de développement ? Cette contradiction croissante entre le changement de vocation du budget européen, qui repose désormais de manière déterminante sur le principe de solidarité, et son mode de financement encore dicté par une appréciation « coût-avantages » par Etat qui perd de sa pertinence, ne sera-t-elle pas approfondie par l'extension de la logique comptable du « chèque britannique » à l'ensemble des États contributeurs, à travers le plafonnement, proposé par la Commission européenne, des contributions des États lorsque leur solde net excède un certain niveau ?

Votre Rapporteur général ne peut à cet égard que saluer la position du Gouvernement français qui rappelle la nécessité de mener, en préalable à toute discussion sur les ressources de l'Union, un débat approfondi sur les dépenses, dans un esprit de discipline budgétaire qui, seul, permettra à terme de modérer les déséquilibres des contributions entre les États membres.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de MM. François Bayrou et Charles de Courson, tendant à diminuer le montant du prélèvement sur recettes versé par la France aux Communautés européennes en 2005 de 47 millions d'euros représentant la part de la contribution française au financement du budget communautaire au titre des aides de préadhésion versées à la Turquie.

M. Charles de Courson a rappelé qu'en décembre prochain, les chefs d'Etat et de Gouvernement des 25 États membres de l'Union vont décider ou non d'ouvrir les négociations avec la Turquie. Or, cette décision, qui engage l'avenir même de la construction européenne et qui suscite de très vifs débats en France, va être prise sans que le Parlement français n'ait eut l'occasion de s'exprimer à ce sujet. Le débat organisé le 14 octobre à l'Assemblée nationale n'est à cet égard pas satisfaisant, puisque n'étant pas conclu par un vote, il ne permettra pas de manifester clairement la position des représentants du peuple sur un des enjeux les plus décisifs du siècle qui commence.

Il convient d'ailleurs de souligner que le budget européen, sur lequel est assis le calcul de la contribution due par la France à l'Union, participe de cette

« mise devant le fait accompli » qui semble caractériser les élargissements européens. En effet, au sein du budget communautaire, les crédits destinés à la Turquie, qui s'élèvent à 286 millions d'euros, sont retracés dans la rubrique « Stratégie de préadhésion », plaçant de fait ce pays dans une situation symbolique de pays ayant vocation à adhérer à l'Union, à l'image de la Roumanie et de la Bulgarie, les deux seuls autres Etats dont les aides sont inscrites dans cette rubrique. Amender le niveau du prélèvement sur recettes offre l'opportunité à l'Assemblée de critiquer ce traitement budgétaire pour le moins prématuré et de faire connaître son opinion sur la légitimité de l'élargissement de l'Union à la Turquie, opinion qui, sans cela, resterait sans voix.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que l'article évaluant le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes est un bien mauvais vecteur pour engager un débat d'un enjeu aussi élevé. Il faut en effet rappeler que la contribution française au financement des dépenses de l'Union est évaluée à partir du budget adopté par les autorités communautaires. Son montant est constaté au terme de la procédure budgétaire européenne par la Commission qui procède à la répartition par Etat des charges à financer selon les règles applicables aux ressources propres de l'Union : concrètement, et pour l'essentiel, au prorata de la part du revenu national brut (RNB) des divers États dans le RNB communautaire. Les choix budgétaires européens étant, dans leur grande majorité, déjà arbitrés au moment du vote de l'article évaluant le prélèvement sur recettes, l'Assemblée nationale a pris l'habitude d'user d'une autre faculté qui lui est reconnue par la Constitution pour peser sur les orientations budgétaires européennes annuelles en adoptant, chaque année depuis près de dix ans, des résolutions portant sur l'avant-projet de budget proposé par la Commission en juin.

Cette année, sa résolution, adoptée par la Commission des finances et devenue définitive le 18 juillet 2004, a même expressément mentionné la question de l'adhésion de la Turquie, son 10^{ème} alinéa précisant que l'Assemblée « *prend acte des crédits d'aide à la préadhésion de la Turquie mais souligne qu'ils suscitent de nombreuses interrogations en France* ». L'inscription des crédits d'aide à la Turquie dans la rubrique de la « stratégie de préadhésion », effective depuis 2004 en application d'une décision, hautement symbolique, du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, pose en effet, incontestablement, un problème de principe.

En revanche, amender le prélèvement sur recettes pour contraindre la position du Gouvernement français dans des discussions budgétaires européennes déjà très avancées apparaît totalement inopportun : le prélèvement est évalué dans son ensemble, au titre du financement de l'universalité du budget communautaire, sans qu'il soit possible d'opérer une distinction selon les dépenses particulières qui le composent. En outre, son montant est purement évaluatif, et ne peut en aucune manière conduire à limiter les versements de la France à l'Union, qui sont dus en tout état de cause en application des Traités.

Il faut enfin souligner que d'autres vecteurs se prêteraient mieux à l'intention des rédacteurs de l'amendement. Le plus logique serait de déposer une proposition de résolution portant sur un texte communautaire transmis à l'Assemblée nationale, par exemple la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil décrivant le programme législatif et de travail de la Commission pour 2004, déposée le 6 novembre 2003, qui traite du rôle de la Commission européenne dans l'examen de la candidature turque en 2004. Sur la base de la procédure définie par l'article 88-4 de la Constitution, la représentation serait ainsi amenée à exprimer sa position sur la candidature turque sans recourir à des artifices juridiques qui ne peuvent que nuire à la qualité d'un débat pourtant essentiel.

En conclusion, votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable.

M. Daniel Garrigue a reconnu pour sa part que le débat organisé le 14 octobre ne permettra probablement pas de lever les nombreuses inquiétudes que nourrit en France la perspective de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie. Mais il faut prendre acte du fait que la Constitution ne permet pas de conclure ce débat par un vote, notamment au motif qu'en matière de négociations internationales, le Parlement ne peut soumettre le Président de la République à un mandat impératif.

Il est cependant à craindre que cette question n'en vienne à polluer la perception que les Français se font de l'Europe, en particulier dans la perspective du référendum sur la Constitution européenne. Pour autant, mêler dans la confusion cet enjeu politique majeur avec le débat budgétaire ne permettrait en rien de rassurer nos compatriotes.

M. Philippe Auberger a pour sa part estimé l'amendement irrecevable et dénoncé une procédure à ses yeux totalement inappropriée.

M. Hervé Mariton, déclarant partager la position équilibrée du Rapporteur général, s'est cependant étonné de découvrir que la terminologie budgétaire européenne semblait prendre pour acquise une adhésion qui ne doit en aucune manière l'être. L'histoire enseigne en effet que les États qui ont mené une « stratégie de préadhésion » ont toujours fini par parvenir à intégrer l'Union européenne.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué que le prélèvement sur recettes présenté dans l'article n'est qu'une évaluation, basée non seulement sur le niveau attendu des crédits budgétaires européens en 2005, mais aussi sur celui des retours aux États membres qui seront effectués si, comme de coutume, les dépenses communautaires prévus en 2004 ne sont pas toutes exécutées. C'est en cela que l'amendement ne revêt aucune pertinence juridique ou économique.

Il a en outre souligné que les 286 millions d'euros de crédits accordés à la Turquie en 2005 sont bien peu de chose par rapport aux montants qu'impliquerait le versement d'aides adaptées à une réelle stratégie d'adhésion : à terme, l'intégration de la Turquie à l'Union européenne pourrait induire des transferts financiers au profit de ce pays dépassant 35 milliards d'euros.

M. Charles de Courson a indiqué qu'une proposition de résolution permettant d'exprimer clairement la position de l'Assemblée sur l'adhésion turque sera très prochainement déposée. Pour autant, il reste inacceptable que le budget européen accorde à la Turquie des aides de préadhésion et la désigne, au même titre que la Bulgarie et la Roumanie, comme un pays bénéficiant d'une « stratégie de préadhésion », alors qu'elle n'est que candidate à l'entrée dans l'Union. Peut-être serait-il à cet égard opportun d'assortir le vote du prélèvement européen d'une dénonciation de cette anomalie.

Au bénéfice de ces éléments, l'amendement a été retiré, et la Commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

*

* *

Titre II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 44

Équilibre général du budget.

Texte du projet de loi :

I. Pour 2005, les ressources affectées au budget évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte, sont fixés aux montants suivants :

(en millions d'euros)	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Soldes
A. Opérations à caractère définitif						
Budget général						
Recettes fiscales et non fiscales brutes	376.082					
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des communautés européennes</i>	62.298					
Recettes nettes des prélèvements et dépenses ordinaires civiles brutes	313.784	300.054				
<i>A déduire :</i>						
- Remboursements et dégrèvements d'impôts	68.325	68.325				
- Recettes en atténuation des charges de la dette	2.508	2.508				
Montants nets du budget général	242.951	229.221	16.806	42.425	288.452	
Comptes d'affectation spéciale	4.892	902	3.988		4.890	
Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale	247.843	230.123	20.794	42.425	293.342	
Budgets annexes						
Aviation civile	1.557	1.274	283		1.557	
Journaux officiels	158	152	6		158	
Légion d'honneur	18	17	1		18	
Ordre de la Libération	1	1	"		1	
Monnaies et médailles	98	92	6		98	
Totaux des budgets annexes	1.832	1.536	296		1.832	
Solde des opérations définitives (A)						-45.499
B. Opérations à caractère temporaire						
Comptes spéciaux du Trésor						
Comptes d'affectation spéciale	"				2	
Comptes de prêts	1.061				828	
Comptes d'avances	66.604				66.699	
Comptes de commerce (solde)					-328	
Comptes d'opérations monétaires (solde)					-105	
Solde des opérations temporaires (B)						569
Solde général (A+B)						-44.930

II. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à procéder, en 2005, dans des conditions fixées par décret :

1. à des emprunts à long, moyen et court terme libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ;

2. à l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique ;

3. à des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État, à des opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone, des rachats, des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État.

III. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est, jusqu'au 31 décembre 2005, habilité à conclure, avec des établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements, des conventions établissant pour chaque opération les modalités selon lesquelles peuvent être stabilisées les charges du service d'emprunts qu'ils contractent en devises étrangères.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le détail des évaluations de recettes brutes du budget général figure dans l'annexe relative aux voies et moyens. Les recettes des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor font l'objet d'un développement dans l'annexe propre à chaque budget ou aux comptes spéciaux du Trésor. Pour l'évaluation des dépenses brutes, les renseignements traditionnels figurent à l'«Exposé général des motifs», dans les «Analyses et tableaux annexes» ainsi que dans les fascicules propres à chaque budget.

Le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts est déduit, dans la présentation de l'équilibre donné ci-dessus, des recettes brutes comme des dépenses brutes du budget général. En outre, la présentation du tableau d'équilibre prend en compte l'inscription des montants des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes et des recettes en atténuation des charges de la dette.

Par ailleurs, le projet d'article autorise le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, comme chaque année, à émettre des emprunts afin d'assurer la trésorerie de l'État. Il est proposé d'autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à attribuer directement des titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique.

Le projet de texte l'autorise également à effectuer des opérations de liquidités, de rachats, d'échanges de taux d'intérêt et de devises, d'achat ou de vente d'options, de contrats à terme sur titres d'État, et à effectuer des opérations de gestion active de la dette. Il est également proposé d'autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à procéder à des opérations de pension sur titres d'État.

Enfin, depuis 1974, l'octroi par l'État d'une garantie de change aux établissements de prêts à long terme est prévu chaque année dans la loi de finances. Cette garantie, dont l'étendue actuelle a été définie par la loi de finances rectificative pour 1981, permet aux établissements d'émettre des emprunts en devises sans que leur équilibre financier soit mis en cause par des variations de taux de change.

Observations et décision de la Commission :

L'article d'équilibre comprend les principales dispositions dont la présence en première partie du projet de loi de finances est requise par l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Son premier volet est le **tableau d'équilibre**, figurant au paragraphe I, qui «*fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier*».

Un deuxième volet, constituant les paragraphes II et III, est relatif aux diverses autorisations qu'il est demandé d'accorder, pour l'année 2005, au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie. La principale d'entre elles est l'**autorisation générale d'emprunt** figurant au paragraphe II.

Enfin, l'**état A**, annexé au présent article et soumis au vote en même temps que celui-ci, dresse un tableau des « *voies et moyens qui assurent l'équilibre financier* ». Il présente l'évaluation, pour 2005, de chaque ligne de recettes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. L'annexe budgétaire des « voies et moyens » ne donne de justification détaillée de ces évaluations que pour les recettes du budget général.

I.- Le tableau d'équilibre

Restée quasiment inchangée depuis 1974, **la structure du tableau d'équilibre a connu dans le projet de loi de finances pour 2003 deux modifications** de nature et de portée très différentes. En premier lieu, le tableau permet enfin de prendre connaissance de l'ensemble des facteurs qui affectent l'équilibre général du budget. Alors que, jusqu'en 2003, le « haut » du tableau ne faisait apparaître que le montant des ressources de l'État *après* prélèvements sur recettes, le tableau d'équilibre présente désormais :

– le montant total des recettes fiscales et des recettes non fiscales, qui seul donne la pleine mesure des ressources budgétaires que l'État doit ponctionner sur l'économie nationale ;

– le montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes qui, bien que traditionnellement classés au sein des ressources – dont ils atténuent le montant – constituent évidemment une charge pour le budget de l'État et devraient à ce titre être pris en compte dans la fixation d'une norme d'évolution des charges budgétaires ;

– les recettes du budget général, nettes de prélèvements sur recettes, qui apparaissent bien comme un solde et non comme une donnée fondamentale de l'équilibre budgétaire, comme pouvait le laisser croire la présentation antérieure.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité inscrire dans le tableau d'équilibre le montant des recettes en atténuation des charges de la dette, à déduire du montant total des recettes et des dépenses, afin de présenter directement dans le tableau l'agrégat visé par la norme d'évolution annuelle des dépenses.

Votre Rapporteur général s'est laissé convaincre que cette dernière innovation n'emportait pas d'inconvénients significatifs⁽¹⁾ et, en tout état de cause, a jugé que l'amélioration apportée par l'introduction des prélèvements sur recettes dans le tableau était suffisamment substantielle pour accepter l'introduction parallèle des recettes en atténuation des charges de la dette.

(1) Dus, notamment, au fait que la case située à l'intersection de ligne « Montants nets du budget général » et de la colonne « Dépenses totales ou plafonds des charges » n'est identique à l'agrégat visé par la norme d'évolution que lorsqu'il n'y a pas de changement de périmètre budgétaire.

Le tableau d'équilibre a vocation à décrire, sous une forme très synthétique l'ensemble des conditions de réalisation de l'équilibre financier. Ainsi, il témoigne des choix politiques opérés par le Gouvernement.

En 2005, le budget de l'État tend à soutenir la croissance et l'emploi, notamment à travers plusieurs dispositifs d'allègements fiscaux destinés à préserver les emplois existants et à favoriser la création d'emplois nouveaux. Il traduit concrètement les engagements du Gouvernement et du Président de la République en concentrant les moyens sur les priorités des Français : la cohésion et la justice sociales, le soutien aux missions régaliennes de l'État (sécurité, justice, défense). En utilisant de façon judicieuse les fruits de la croissance, il poursuit l'effort de redressement des finances publiques, engagé dès 2002.

A.- Une évaluation réaliste recettes fiscales et non fiscales

• **En 2005, les ressources effectives du budget général atteindraient 243 milliards d'euros** dans le texte proposé par le Gouvernement. Elles progresseraient de 8,7 milliards d'euros (+ 3,7%) par rapport à leur évaluation révisée pour 2004. L'analyse de leurs évolutions d'une année sur l'autre est affectée, dans le présent projet, par les modifications de périmètre qui affectent la structure du budget de l'État, en recettes comme en dépenses. A périmètre constant, les recettes effectives du budget général augmentent de 10,5 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2003 (+ 4,5%).

Les ressources du budget général constituent le domaine où peut le mieux s'exprimer l'initiative parlementaire en matière d'amendement : ces dernières années, les masses déplacées au cours des débats successifs dans les deux assemblées ont approché le milliard d'euros.

Les ressources effectives du budget général sont obtenues après déduction de deux masses qui viennent atténuer le montant des recettes fiscales brutes et des recettes non fiscales. Dans le présent projet et comme en 2004, le Gouvernement propose de tenir compte également des recettes de coupon couru, qui viennent en atténuation des charges de la dette.

♦ **Les prélèvements sur recettes**, qui figurent désormais globalement dans le tableau d'équilibre, sont détaillés dans l'état A annexé. En progression de 1,5 milliard d'euros (+ 2,5%) par rapport à l'évaluation révisée pour 2004, ils s'élèveraient en 2005 à **62,3 milliards d'euros**. Ce montant se partage entre les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, qui représentent 45,7 milliards d'euros, en augmentation de 0,8% par rapport à l'évaluation révisée pour 2004, et le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, qui s'élève à 16,6 milliards d'euros, en augmentation de 1,2 milliard d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2004.

♦ **Les remboursements et dégrèvements d'impôts et de produits non fiscaux** représenteraient, en 2005, **68,3 milliards d'euros**, qui correspondent à une

progression de près de 1,7 milliard d'euros (+2,6%) par rapport à l'évaluation révisée pour 2004. Par rapport aux années précédentes, une faible part de cette progression résulte de l'augmentation spontanée des restitutions (820 millions d'euros), dont l'essentiel provient du comportement dynamique des restitutions relatives à des retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (314 millions d'euros). La majeure partie de l'augmentation des crédits provient des mesures proposées dans le présent projet.

Il s'agit, en particulier, de la transformation en dégrèvements des actuelles exonérations de redevance audiovisuelle (440 millions d'euros), de l'indexation et de l'amélioration de la prime pour l'emploi (264 millions d'euros), et de la création d'un crédit d'impôt de taxe professionnelle, prévue par l'article 14 du présent projet (330 millions d'euros).

♦ Les **recettes fiscales nettes** connaîtraient une hausse sensible (10,6 milliards d'euros, soit + 4,1%) par rapport à l'évaluation révisée pour 2004, qui les porterait à **272,1 milliards d'euros**. La progression des évaluations de recettes fiscales nettes est encore supérieure si on corrige l'évolution apparente des changements de périmètre qui affectent le budget de l'État. Ces changements de périmètre ôtent près de 2,6 milliards d'euros à l'État. De ce fait, la progression des recettes fiscales nettes à structure constante ressort à 13,2 milliards d'euros, ce qui correspond à un rythme de croissance de + 5,1%.

L'« effet de l'évolution spontanée », au sens de la méthode classique d'évaluation des recettes (soit + 19,4 milliards d'euros) représente une variation de 7,6% par rapport à l'évaluation révisée pour 2004. Pour apprécier les véritables tendances influençant l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes, il paraît préférable de compléter cette approche en prenant en compte l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu. Formellement, cette mesure relève des aménagements de droits mais elle ne fait que refléter l'ajustement de l'impôt à l'augmentation des prix, qui vise à ne pas aggraver la pression fiscale nominale pesant sur le revenu. L'indexation des taux du barème et des seuils associés est chiffrée à 1,3 milliard d'euros dans le fascicule des voies et moyens. L'évolution spontanée des recettes fiscales corrigée de l'indexation des barèmes s'établit donc à 18,1 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,9% par rapport à l'évaluation révisée pour 2004.

Par ailleurs, il convient de noter que l'effet en 2005 des mesures décidées antérieurement au projet de loi de finances minore les recettes fiscales de 2.465 millions d'euros. Parmi ces mesures, votre Rapporteur général relève notamment l'effet défavorable sur le produit de l'impôt sur le revenu de la réforme des plus-values immobilières des particuliers prévue par l'article 10 de la loi de finances initiale pour 2004 (450 millions d'euros). Le renforcement du crédit d'impôt recherche minore le produit de l'impôt sur les sociétés de 450 millions d'euros. On peut également noter les effets retardés de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle sur le produit de l'impôt sur les sociétés (380 millions d'euros).

Compte tenu de la classique indexation du barème de l'impôt sur le revenu et de la prime pour l'emploi, déjà prise en compte, pour 1.262 millions d'euros, les aménagements de droits proposés par le présent projet minorent les recettes fiscales de 5.213 millions d'euros, dont :

- les changements de périmètre déjà évoqués, à hauteur de 2.563 millions d'euros ;

- la suppression progressive de la surcontribution à l'impôt sur les sociétés (– 450 millions d'euros) ;

- l'allègement des droits de succession en ligne directe et au profit du conjoint survivant (– 630 millions d'euros) ;

- les crédits d'impôt en faveur de l'apprentissage (– 265 millions d'euros pour l'impôt sur le revenu et – 120 millions d'euros pour l'impôt sur les sociétés) ;

- en sens inverse, la modification du régime des provisions exceptionnelles pour hausse de prix rapporterait 250 millions d'euros.

- ♦ Les **recettes non fiscales** sont évaluées à **35,6 milliards d'euros**, dont 2,5 milliards d'euros de « recettes d'ordre » venant en atténuation des charges de la dette. Elles reculent de 39 millions d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2004 (soit – 1,1%). Cependant, ce recul vient pour partie des changements de périmètre budgétaire : la création de l'Agence de financement des transports de France, qui se voit affecter 285,5 millions d'euros, et la budgétisation du FIATA, qui majore les recettes du budget général de 114 millions d'euros.

L'évolution spontanée des recettes non fiscales montre un recul en 2005 par rapport au montant révisé pour 2004 (– 207 millions d'euros). Ce recul est, en fait, la résultante de nombreuses variations en sens contraire des évaluations relatives aux différentes recettes non fiscales.

- **La structure de l'état A ne serait pratiquement pas modifiée**, les changements n'étant que la conséquence de la suppression du compte d'affectation spéciale n° 902-25 et de la création du compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public. Naturellement, la disparition du BAPSA se traduit par la disparition des lignes de recettes correspondantes de l'état A.

- **Les recettes à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale s'élèveraient, en 2005, à 4,9 milliards d'euros**, en diminution de 2,7 milliards d'euros par rapport à leur niveau voté en loi de finances initiale pour 2004. Cette diminution est due en totalité à la clôture du compte n° 902-15 destiné à l'emploi de la redevance audiovisuelle, qu'il est proposé de transformer en compte d'avances.

La masse totale des ressources des budgets annexes, sans influence sur l'équilibre budgétaire, est évidemment affectée par la disparition du BAPSA, qui

constituait l'essentiel des recettes (15 milliards d'euros en 2004). En faisant abstraction de ce phénomène, les recettes des budgets annexes subsistant progressent de 44 millions d'euros par rapport à 2004, dont + 44 millions d'euros au titre de l'Aviation civile, + 11 millions d'euros au titre des Monnaies et médailles et – 11 millions d'euros au titre des Journaux officiels.

B.- Des dépenses contenues

Le projet de loi de finances pour 2005 propose de fixer le plafond des dépenses nettes du budget général à 288,5 milliards d'euros. Des modifications de périmètre affectent la structure du budget de l'État et modifient les masses de crédits sans être représentative d'une dérive des dépenses. Votre Rapporteur général a évalué l'effet net de ces changements à 836 millions d'euros de crédits supprimés, qui doivent donc être rajoutés aux crédits 2005 pour comparer valablement le présent projet et la loi de finances initiale pour 2004.

Une fois corrigée des modifications de périmètre, la progression des dépenses, entre 2004 et 2005 s'élève à 5,6 milliards d'euros (+ 2%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. La progression en volume des dépenses du budget général, à périmètre constant, est donc légèrement positive (+ 0,2%), compte tenu d'une évolution prévisionnelle de l'indice des prix égale à 1,8%. Si l'on compte en changement de périmètre la transformation en dégrèvements des exonérations de redevance audiovisuelle, les crédits apparaissent stabilisés en volume par rapport à 2004.

Parmi les **dépenses ordinaires civiles**, la charge nette de la dette progresserait de 1.260 millions d'euros (+ 3,3%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. La diminution des taux d'intérêt, qui exerce une influence bénéfique non seulement sur la charge des titres émis pour financer le déficit de l'année considérée mais aussi sur celle des émissions effectuées pour refinancer les titres arrivés à échéance, continue à se propager progressivement au stock de dette qui est refinancé chaque année. Mais cet effet devrait bientôt arriver à son terme, ce qui placera la charge de la dette sur une trajectoire à moyen terme plus dynamique et grèvera d'autant les marges de manœuvre du budget général. Plus que jamais, la réduction continue du déficit est l'unique moyen de maîtriser, sur le long terme, la ponction que représente la charge des intérêts.

Les rémunérations et charge sociales des personnels civils reculeraient de 226 millions d'euros, ce qui traduit la volonté du Gouvernement, tout à la fois, d'engager une réduction du format de la fonction publique maîtrisée et respectueuse de la culture administrative française, de prendre en compte le fait qu'aucune revalorisation du point d'indice n'est prévue, ni pour 2004 ni pour 2005, et, enfin, de calculer au plus juste les crédits nécessaires. En revanche, les crédits de pensions civiles progresseraient de 1,69 milliard d'euros, en raison de l'augmentation du nombre des pensionnés et de l'indexation des pensions sur l'indice des prix.

Les dépenses d'intervention régresseraient de 3,6 milliards d'euros, dont 312 millions d'euros dus aux changements de périmètre décrits dans le tome I du présent rapport. A structure constante, les crédits d'intervention reculent donc de 3,3 milliards d'euros. Mais, comme l'a exposé votre Rapporteur général dans le tome I du présent rapport, une grande partie de ce recul provient de l'inscription en titres III, V et VI (respectivement, les parties nouvelles 39, 59 et 69) de crédits d'intervention inscrits, en 2004, sur le titre IV. Manquent ainsi sur le titre IV 1.314 millions d'euros passés en partie 39, 812 millions d'euros passés en partie 59 et 1.773 millions d'euros passés en partie 69. Une fois effectuée la correction pour « changement de périmètre interne », les crédits destinés aux interventions de l'État progressent de près de 595 millions d'euros par rapport à 2004.

Les crédits de **dépenses civiles en capital** progressent de 2,9 milliards d'euros par rapport aux crédits initiaux de 2004 (+ 21,1%). Cependant, 2,6 milliards d'euros proviennent de l'inscription, évoquée ci-avant, sur les titres V et VI de crédits d'intervention.

Les crédits de **dépenses militaires** augmentent de près de 0,9 milliard d'euros, ce qui traduit la montée en charge de la loi de programmation militaire 2003-2008, qui ambitionne de restaurer la disponibilité des matériels et d'améliorer la condition militaire.

Le plafond des charges définitives nettes (hors recettes en atténuation des charges de la dette) serait fixé à 293,3 milliards d'euros, en hausse de 0,7%, soit 2 milliards d'euros, par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. En effet, les charges définitives des comptes d'affectation spéciale reculent de 2,7 milliards d'euros en 2005, ce qui reflète le mouvement déjà évoqué ci-avant en matière de recettes.

Le **plafond des charges des opérations temporaires** serait fixé à 67,3 milliards d'euros. Le plafond des charges des comptes d'avances progresse de 5,9 milliards d'euros alors que le plafond des charges des comptes de prêts se replie de près de 500 millions d'euros.

C.- Une amélioration substantielle du déficit

Le déficit des opérations à caractère définitif s'élèverait à 45,5 milliards d'euros, traduisant une amélioration de 9,9 milliards d'euros par rapport aux 55,4 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2004. Compte tenu de l'excédent prévu pour les opérations temporaires (569 millions d'euros), **le déficit général du budget de l'État s'établirait, en 2005, à 44,9 milliards d'euros**. Ceci représente une réduction de 10,2 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale pour 2004 et près de 4,2 milliards d'euros par rapport à la prévision d'exécution annoncée par le Gouvernement au moment du dépôt du présent projet.

Le Gouvernement voit ainsi se confirmer le bien-fondé des choix effectués en 2003 et 2004. Il n'a pas cherché à compenser par des coupes dans les dépenses les moins-values fiscales provoquées, en 2003, par une activité économique proche de la stagnation. Il a, en revanche, préparé et accompagné le retour de la croissance par des mesures de soutien de la demande et d'incitation à l'offre, tout en consacrant aux priorités et aux besoins des Français les ressources – plus rares que dans un passé récent – qu'il est capable de prélever sur l'économie. Une stricte maîtrise des crédits demandés au Parlement contribuera à poser les fondations de finances publiques plus saines et plus équilibrées.

Déterminé selon les principes de la comptabilité nationale, le déficit budgétaire s'établirait, en 2005, à 3% du PIB, au lieu de 3,2% en 2004. Pour l'ensemble des administrations publiques, le déficit serait légèrement plus faible : il reviendrait à 2,9% du PIB, sous l'effet de l'amélioration des comptes des organismes divers d'administration centrale (+ 0,7% du PIB) et d'un moindre déficit des comptes sociaux (– 0,6% du PIB).

II.- Les autorisations d'opérations de trésorerie

A.- Paragraphe II : les autorisations relatives à la dette de l'État

- Un usage constant sous la V^{ème} République a longtemps voulu que, grâce à une interprétation « souple » de l'article 31 de l'ordonnance organique de 1959, ni le tableau d'équilibre ni les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances ne comportent d'évaluation du « *montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* ».

En matière de ressources de trésorerie, c'est-à-dire des mouvements de fonds à très court terme, il ne fait pas de doute que l'incertitude sur les montants nécessaires à l'équilibre quotidien de la trésorerie, l'interdiction du découvert non financé et les délais d'adoption des lois de finances ne permettent en aucun cas la détermination *a priori* d'un plafond pour ces ressources.

Pour sa part, le programme d'émission d'emprunts de l'État a longtemps été écarté des informations fournies au Parlement dans le cadre du débat budgétaire. Depuis quelques années, pourtant, le rapporteur spécial sur le budget des Charges communes présentait un tableau prévisionnel de financement, fondé sur un certain nombre d'hypothèses conventionnelles et qui était réputé n'engager aucunement le ministre de l'économie et des finances. Au contraire, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie devra faire l'objet d'un vote, dans le cadre de l'article d'équilibre. A cette fin, celui-ci inclura, en plus du classique tableau d'équilibre, un tableau de financement qui précisera, en particulier, le contenu du programme d'émission d'emprunts de l'État.

Les dispositions organiques concernées ne sont applicables qu'à compter de la loi de finances pour 2006. Cependant, conformément à la pratique instaurée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2002, le fascicule budgétaire des Charges communes déposé par le Gouvernement contient un tableau de financement prévisionnel pour les années 2004 et 2005, qui a vocation à devenir le programme d'emprunts effectif, sous réserve d'éventuels ajustements qui pourraient résulter de la teneur de la discussion parlementaire et des modifications éventuellement apportées par le Parlement au texte du Gouvernement.

TABLEAU PREVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT (a)

(en milliards d'euros)

	prog. 2004	sept. 2004	PLF 2005
I.- Besoin de financement			
Déficit budgétaire	55,5	49,1	44,9
Amortissement de la dette à long terme	36,0	36,0	33,8
Amortissement de la dette à moyen terme.....	30,5	30,5	39,3
Amortissement des engagements de l'État.....	0,0	0,0	0,0
Total Besoin de financement	122,0	115,6	118,0
II.- Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme.....	122,0	122,0	118,0
Rachat de dette à moyen et long terme.....	—	—	—
Financement à moyen et long terme	122,0	122,0	118,0
Variation nette de titres à court terme (BTF) (b).....	—	— 9,6	—
Variation des dépôts des correspondants.....	—	3,2	—
Variation du compte courant du Trésor.....	—	—	—
Divers	—	—	—
Ressources totales nettes de financement	122,0	115,6	118,0

(a) La colonne « prog. 2004 présente le tableau de financement officiel pour 2004, publié en décembre 2003, qui diffère légèrement du tableau présenté dans le fascicule des Charges communes. La colonne « sept. 2004 » présente la prévision actualisée en septembre du programme de financement pour 2005.

(b) BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté.

En matière de ressources d'emprunt, l'article 15 de l'ordonnance organique complète les dispositions de l'article 31 en soumettant les opérations d'emprunt à une autorisation parlementaire, de même que les opérations budgétaires sont soumises aux autorisations accordées sous forme de crédits. Le deuxième alinéa de cet article 15 dispose que « *les émissions d'emprunt sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances* ». Le paragraphe II, alinéa 1, du présent article a pour objet d'accorder au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour l'année 2005, une telle autorisation générale. Celle-ci porte sur le court, le moyen et le long terme, et les emprunts peuvent avoir deux objets : la couverture de l'ensemble des charges de trésorerie et le renforcement des réserves de change. Tant que les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ne sont pas entrées en vigueur – c'est-à-dire jusqu'à la loi de finances pour 2005 incluse – l'autorisation d'emprunt demandée au Parlement doit mentionner expressément que ceux-ci seront libellés en euros.

Dans la loi de finances initiale pour 2003, par voie d'amendement déposé pendant la navette, le Gouvernement a demandé au Parlement d'autoriser l'émission d'emprunts en devises. Dans l'histoire nationale, une telle faculté a été utilisée en des temps de crise financière : elle a donc mauvaise presse. Aujourd'hui, la possibilité d'émettre des emprunts en devises est considérée comme un instrument normal dans la panoplie des outils qu'un État souverain peut avoir à sa disposition pour satisfaire à ses besoins de financement. L'autorisation a donc été accordée et il est demandé de la renouveler, en même temps que l'autorisation générale d'emprunt.

Ce renouvellement ne pose pas de problème particulier à votre Rapporteur général. Les contacts sont aujourd'hui suffisamment nombreux avec les gestionnaires de la dette pour que le Parlement puisse aisément prendre connaissance de la stratégie envisagée en la matière. D'ailleurs, lors de la discussion de l'amendement introduit au Sénat, le Gouvernement s'était engagé à informer les Commissions des finances des deux assemblées au cas où se rapprocherait la perspective d'utiliser l'autorisation de principe qui a été délivrée par le Parlement.

- Depuis la loi de finances pour 1991, l'autorisation générale d'emprunt est complétée par un ensemble d'autorisations relatives à des opérations dites « de gestion active » de la dette de l'État. Ces opérations, réalisées sur le marché secondaire de la dette, sont énumérées au paragraphe II, alinéa 3, du présent article.

La politique de modernisation de la dette de l'État, engagée à partir du milieu des années 1980, a rendu nécessaire des interventions du Trésor sur les marchés. La concentration des émissions sur un faible nombre de lignes, très liquides mais « pesant » parfois plus de 15 milliards d'euros, a pour corollaire des charges d'amortissement variant de façon considérable d'année en année, ou de mois en mois. La gestion active de la dette permet de lisser l'échéancier des titres à amortir et d'optimiser le profil de trésorerie de l'État.

Depuis la loi de finances initiale pour 2000, la liste traditionnelle des autorisations accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a été complétée par la mention d'« *opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone* ».

En effet, le Trésor a souhaité élargir la palette des instruments dont il dispose pour gérer au plus près la liquidité de l'État et notamment le niveau de son compte courant auprès de la Banque de France. La pratique des prises en pension de titres détenus par d'autres agents financiers, notamment les spécialistes en valeurs du Trésor ⁽¹⁾, procure déjà un moyen souple et sûr de placer des liquidités excédentaires sur le marché afin d'en obtenir une rémunération supérieure à celles procurées par leur maintien sur le compte courant à la Banque de France.

(1) Il conviendra de se reporter, pour plus de détails, aux développements contenus dans le rapport spécial sur le budget des Charges communes, établi par M. Daniel Garrigue, député.

Cependant, il peut survenir des occasions où les opérations de pension ne peuvent satisfaire aux besoins du Trésor. Il semble, par exemple, qu'elles soient difficiles à conclure à certains moments de la journée. Le dépôt de liquidités sur le marché interbancaire permettrait de retrouver une souplesse intrajournalière.

Dans la même perspective, le présent article inclut à nouveau une autorisation accordée au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour effectuer des opérations de dépôt auprès d'autres États de la zone euro. Les politiques de modernisation de la dette conduites par les États européens – où la France a le plus souvent été à l'avant-garde – conduit à des tensions beaucoup plus fortes qu'auparavant sur les trésoreries des États. Le remboursement de lignes arrivées à échéance, dont le principal s'élève parfois à une dizaine ou une quinzaine de milliards d'euros, peut se conjuguer avec le versement, le même jour, d'une grande partie des intérêts dus dans l'année sur la dette de l'État. Ainsi, en France, les mois d'avril et octobre voient des sorties de trésorerie particulièrement importantes, notamment le 25 de chaque mois pour ce qui est des dépenses budgétaires (versements d'intérêts).

Les États de la zone euro ont, depuis quelques années, engagé un lent rapprochement de leurs calendriers d'émission, dans un cadre coopératif très informel. Ce mouvement a pour corollaire naturel une coordination renforcée en matière de gestion de trésorerie. Certains États, notamment la Belgique, se sont montrés intéressés par des opérations d'ajustement coopératif des trésoreries des États, les excédents temporaires des uns pouvant aider à financer, par l'intermédiaire de prêts et dépôts, les besoins temporaires des autres dus, par exemple, à une échéance très lourde.

La disposition incluse dans le présent article vient en complément d'une innovation introduite par le décret n° 99-309 du 21 avril 1999. Celui-ci a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à « *procéder à des opérations d'emprunts sur le marché interbancaire et auprès des États de la zone euro* ». Cette innovation pouvait être rattachée à la rédaction du paragraphe II, alinéa 2, de l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1999, qui évoque les « *emprunts à court terme* », sans préciser leur nature. En revanche, les opérations de placement de disponibilités, autorisées dans le cadre de l'alinéa 3 du même paragraphe du même article, ne comportaient pas, dans les lois de finances antérieures à 2000, les mentions du marché interbancaire et des opérations susceptibles d'être conclues avec d'autres États.

Le montant des dépôts sur le marché interbancaire et auprès des États de la zone euro, en fin de mois et en moyenne sur le mois, est ajouté aux informations présentées dans les arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor publiés au *Journal officiel*. Il en est de même pour les opérations d'emprunts auprès des mêmes contreparties.

- Le Gouvernement demande de compléter les autorisations de « gestion active » par l'autorisation d'attribuer directement à la Caisse de la dette publique,

créée par la loi de finances initiale pour 2003, des titres de dette publique. Il s'agit de renforcer la capacité d'intervention et d'animation du marché secondaire de la dette de l'État, la Caisse de la dette publique étant habilitée à détenir un portefeuille de titres publics susceptibles de faire l'objet d'échanges sur les marchés financiers. Cette autorisation peut être renouvelée sans difficulté.

B.- Paragraphe III : les autorisations traditionnelles de prise de garantie

Le dernier paragraphe du présent article reprend les dispositions traditionnelles qui ont pour objet d'autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prévoir la stabilisation des charges d'emprunts en devises des établissements spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements. Cette garantie est la contrepartie des encouragements donnés, depuis le milieu des années soixante-dix, à ces établissements pour couvrir une partie de leurs besoins en capitaux sur les marchés internationaux afin de faciliter le financement de la balance des paiements.

En revanche, il n'est plus demandé au Parlement l'autorisation, tout aussi traditionnelle que la précédente, d'accorder la garantie de l'État pour le refinancement en devises d'emprunts communautaires. Ces instruments financiers sont devenus désuets et il convenait que la loi de finances annuelle de l'État français s'adapte en cela aux réalités du monde moderne.

*
* *

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 ainsi modifiée.

*
* *

[Accès à la 1^{re} partie : articles premier à après 9](#)

[Accès à la 2^e partie : articles 10 à 20](#)

[Accès à la 3^e partie : articles 21 à 28](#)

[Accès à la 4^e partie : articles 29 à 34](#)

[Accès à la 6^e partie : Tableau comparatif](#)

[Accès à la 7^e partie : Etat A annexé et amendements non adoptés par la commission](#)

