

Document
mis en distribution
le 3 octobre 2005



N° 2546

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 2428) *portant règlement
définitif du budget de 2004,*

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	7
I.- LES CHIFFRES CLES POUR 2004	7
A.- L'ECONOMIE FRANÇAISE ET SON ENVIRONNEMENT	7
1.- L'évolution du PIB dans les grandes zones économiques	7
2.- Les composantes de la demande	8
3.- L'évolution du chômage	9
4.- La consommation des ménages	10
5.- L'investissement	11
B.- LES PRINCIPAUX RESULTATS DU BUDGET DE L'ETAT	13
II.- LA POLITIQUE BUDGETAIRE EN 2004	19
A. UNE STRATEGIE BUDGETAIRE AXEE SUR LA MAITRISE DE LA DEPENSE	20
1.- Des crédits majorés en cours d'année	20
2.- Une augmentation des crédits reportés sur l'exercice suivant	22
3.- Une régulation budgétaire moins contraignante qu'en 2003	25
4.- Des dépenses stabilisées en volume	26
B.- UNE STRATEGIE BUDGETAIRE QUI PORTE TOUS SES FRUITS EN 2004	30
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	39
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	39
II.- EXAMEN DES ARTICLES	47
Article premier : <i>Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2004</i>	47
Article 2 : <i>Recettes du budget général</i>	48
Article 3 : <i>Dépenses ordinaires civiles du budget général</i>	49
Article 4 : <i>Dépenses civiles en capital du budget général</i>	72

Article 5 : <i>Dépenses ordinaires militaires du budget général</i>	78
Article 6 : <i>Dépenses militaires en capital du budget général</i>	82
Article 7 : <i>Résultat du budget général de 2004</i>	85
Article 8 : <i>Résultat des budgets annexes</i>	86
Article 9 : <i>Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2005</i>	93
Article 10 : <i>Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2004</i>	103
Article 11 : <i>Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat</i>	106
Article 12 : <i>Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait</i>	115
Article 13 : <i>Transports aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2004</i>	123
TABLEAU COMPARATIF	127
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	135

MESDAMES, MESSIEURS,

Au moment d'engager l'examen du projet de loi de finances pour 2006, les enseignements de l'exécution du budget en 2004 sont :

– du côté des dépenses, le respect de la norme de stabilité en volume et le respect du plafond voté par le Parlement ;

– du côté des recettes, la prudence dans l'évaluation et la responsabilité dans l'affectation des surplus anticipés, les surplus non anticipés étant consacrés à réduire le déficit.

Au total, le déficit est réduit de 12,7 milliards d'euros par rapport à 2003.

Deux années comme l'exercice 2004 mettraient à notre portée une étape essentielle de l'assainissement des finances publiques : les recettes de l'État couvrant ses dépenses hors le poids du passé mesuré par les intérêts de la dette (excédent primaire).

Pour ce faire, l'exécution 2004 montre l'utilité de suivre une règle de prudence : « la règle des 10 milliards d'euros ». Une croissance égale au potentiel de croissance de l'économie (2,25%) permet une hausse des recettes de l'ordre de 10 milliards d'euros. Les dépenses évoluant comme l'inflation (norme de stabilité en volume) préemptent une marge de l'ordre de 5 milliards d'euros. Dès lors, si les baisses d'impôts excèdent 5 milliards d'euros, la dégradation structurelle des finances publiques est inévitable. Cela signifie aussi qu'un allègement des impôts de 5 milliards d'euros ne permet pas d'améliorer le solde public à long terme. Tant que le déficit est supérieur à environ 35 milliards d'euros, la dette publique augmente mécaniquement et l'État emprunte pour payer ses dépenses de fonctionnement.

En conséquence, tant que ce niveau de déficit n'est pas atteint :

– les baisses d'impôts doivent être modérées ou gagées par de moindres dépenses ;

– tout surplus de recettes constaté en cours d'année doit être affecté à la réduction du déficit.

Pour le reste, conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le présent projet de loi de règlement tend :

– d'un point de vue plus spécifiquement comptable à définitivement constater les encaissements de recettes, les dépenses effectives et le résultat budgétaire de l'exercice, à constater les pertes et profits sur les emprunts, les engagements, les créances ou les opérations de trésorerie de l'État ;

– du point de vue du pouvoir financier du Parlement à ouvrir des crédits complémentaires ou à procéder aux ultimes annulations, à ajuster les autorisations de découverts des comptes spéciaux du Trésor non dotés de crédits, à déterminer le montant des soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux reportés à la gestion suivante ; à transporter aux découverts du Trésor le résultat budgétaire, les pertes et profits et les soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux qui ne sont pas reportés sur la gestion suivante. Il contient également des dispositions tendant à reconnaître l'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait.

PREMIERE PARTIE

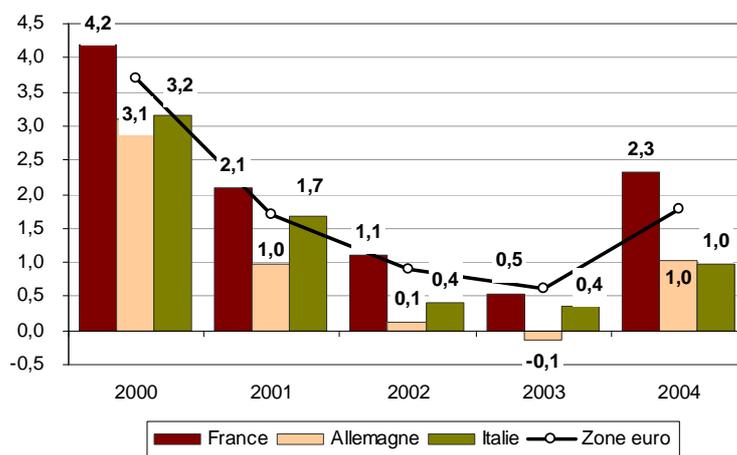
PRESENTATION GENERALE

I.- LES CHIFFRES CLES POUR 2004

A.- L'ECONOMIE FRANÇAISE ET SON ENVIRONNEMENT

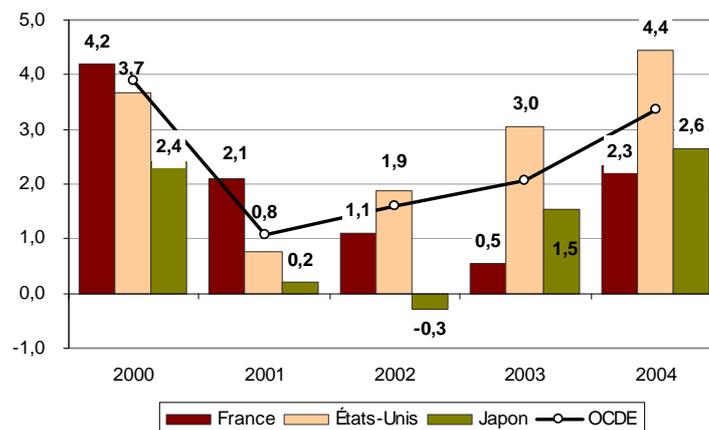
1.- L'évolution du PIB dans les grandes zones économiques

En 2004, la croissance de l'économie française s'est établie à + 2,3% en moyenne annuelle, après + 0,5% en 2003 et + 1,1% en 2002. Cette performance, supérieure aux prévisions de la loi de finances (+ 1,7%), a situé la France au-dessus de la moyenne de la zone euro (+ 1,8%).



Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2005.

En revanche, pour la troisième année consécutive, la croissance française a été inférieure à celle de l'OCDE (+ 3,4%). Les États-Unis ont bénéficié de leur meilleur taux de croissance depuis 1999 (+ 4,4%). La reprise s'est également confirmée au Japon (+ 2,6%) en dépit d'un second semestre moins favorable.

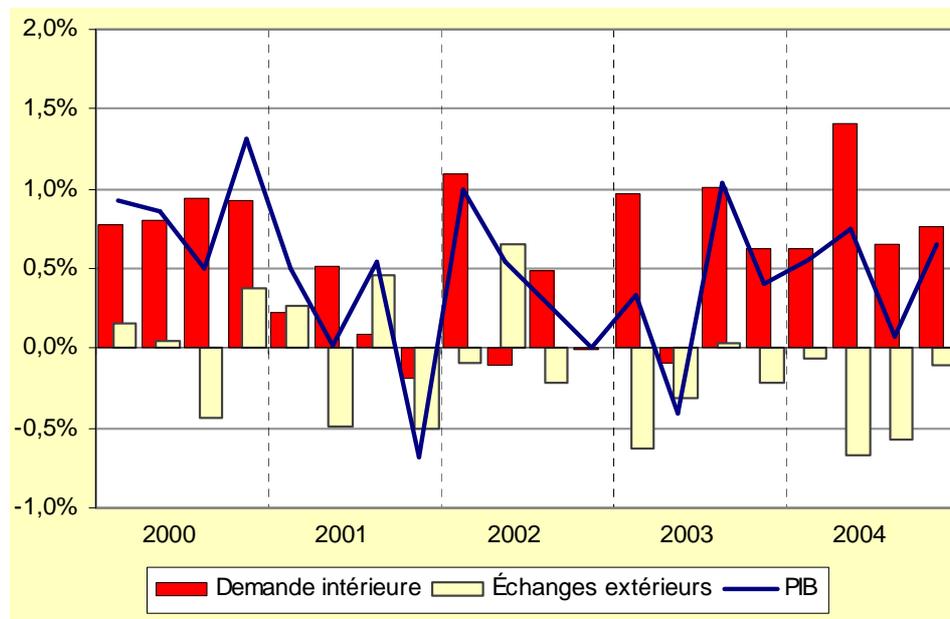


Source : Perspectives économique de l'OCDE, juin 2005.

2.- Les composantes de la demande

Les comptes nationaux trimestriels donnent de la croissance une image plus heurtée que les comptes annuels. Après un bon premier semestre 2004, le taux de progression du PIB a chuté à moins de 0,1% au troisième trimestre, avant de repartir à 0,7% en fin d'année.

LES CONTRIBUTIONS A LA CROISSANCE DU PIB



Source : INSEE, comptes nationaux trimestriels, août 2005.

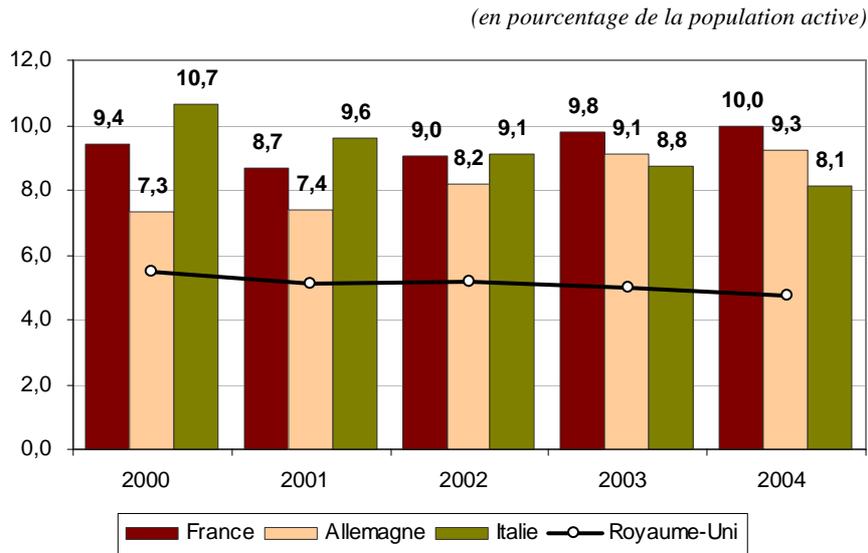
Les exportations ont fait preuve de dynamisme, progressant de 3,1%. Mais le rythme supérieur des importations (+ 6,9%) a entraîné, pour la deuxième année consécutive, une contribution négative des échanges extérieurs à la croissance (- 0,9 point de PIB). Un tel résultat est d'autant plus préoccupant pour l'avenir que, dans un contexte de forte tension sur les prix des hydrocarbures, la « facture énergétique » s'accroît, atteignant 17,2 milliards d'euros au premier semestre 2005, soit près d'un milliard d'euros de plus qu'au second semestre 2004.

C'est donc la demande intérieure qui, toute l'année, a alimenté la croissance, avec un pic à 1,4 point de PIB au deuxième trimestre. L'investissement a connu une évolution erratique, ne contribuant à la progression du PIB qu'au deuxième et au dernier trimestres. En revanche, la consommation des ménages a été assez solide, soutenant l'activité à hauteur de 1,1 point de PIB ⁽¹⁾. Elle a néanmoins reculé au troisième trimestre (- 0,1%), la croissance étant alors surtout alimentée par la variation des stocks (+ 0,75%). Après le déstockage de 2003, cette dernière a fortement contribué à l'activité en 2004 (1 point de PIB), du fait de la forte reconstitution des stocks dans les filières agricole et agroalimentaire.

(1) Hors dépenses individuelles des administrations publiques et dépenses des institutions sans but lucratif au service des ménages.

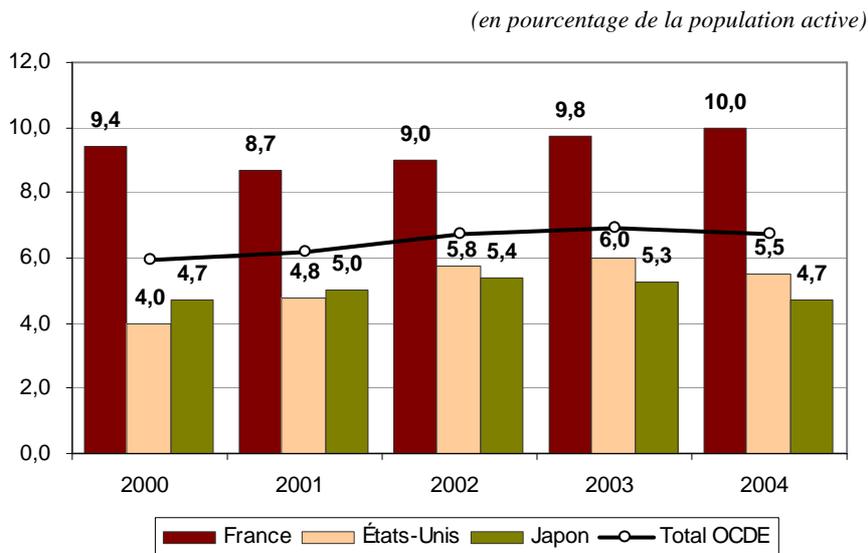
3.- L'évolution du chômage

En dépit d'une légère reprise de l'emploi en 2004, le taux de chômage a atteint le seuil des 10% de la population active, poursuivant la remontée amorcée au milieu de l'année 2001 mais visible à partir de 2002 seulement dans les statistiques annuelles. Le chômage progresse également en Allemagne. En Italie, le taux de chômage poursuit sa diminution entamée en 1998, tandis que le Royaume-Uni passe sous la barre des 5%.



Source : Perspectives économique de l'OCDE, juin 2005.

À l'échelon mondial, l'augmentation du chômage en France contraste avec la décreue observée aux États-Unis, au Japon et au sein de la moyenne des pays de l'OCDE.



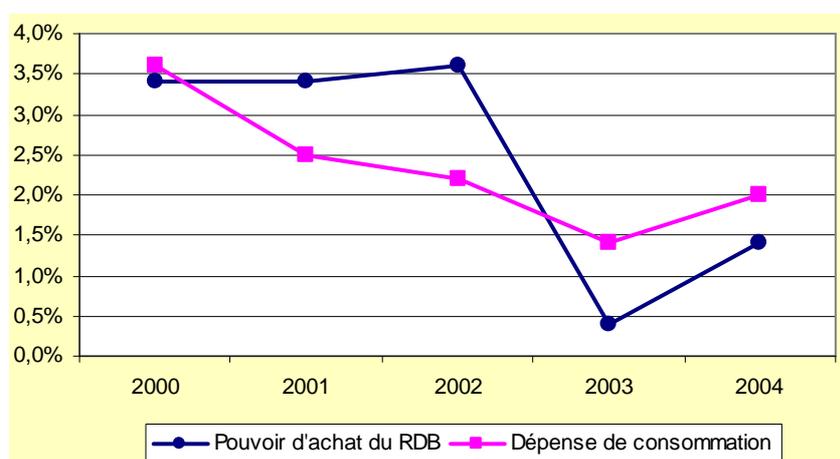
Source : Perspectives économique de l'OCDE, juin 2005.

4.- La consommation des ménages

En 2004, la consommation effective des ménages a progressé de 2% en volume, alors qu'elle n'avait augmenté que de 1,4% en 2003 ⁽¹⁾. Représentant au total 1,4 point de PIB, elle reste le principal soutien de la croissance. Elle atteint 1.156,7 milliards d'euros en 2004, répartis entre dépense de consommation directement exposée par les ménages (901,2 milliards d'euros) et consommation satisfaite, à titre non marchand, par les administrations (255,5 milliards d'euros).

Grâce à une accélération des revenus d'activité (+ 2,8%) et du patrimoine (+ 4,7%), le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages progresse de 1,4% en 2004. Cette hausse fait suite à la faible évolution de 2003 (+ 0,4%), mais demeure éloignée des taux atteints en 2001 (+ 3,4%) et 2002 (+ 3,6%).

ÉVOLUTION COMPAREE DU POUVOIR D'ACHAT DU REVENU DISPONIBLE BRUT ET DE LA DEPENSE DE CONSOMMATION DES MENAGES



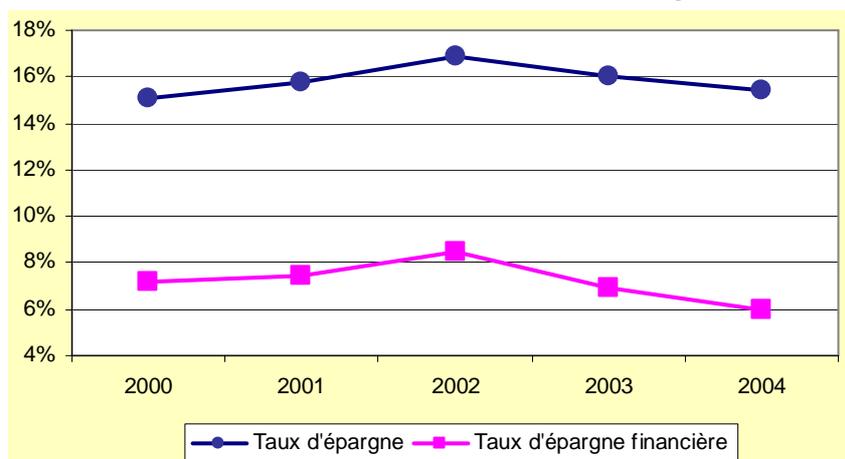
Source : INSEE, comptes nationaux, Insee première, n° 1033, juillet 2005.

En plus de cette légère reprise du pouvoir d'achat, c'est en réduisant leur épargne pour la deuxième année consécutive que les ménages ont financé une partie de leur consommation. Le graphique ci-dessous permet de constater que le taux d'épargne est revenu de 16,9% en 2002 et de 16% en 2003 pour atteindre 15,4% du revenu disponible brut en 2004.

(1) Le passage des comptes nationaux en « base 2000 » conduit, selon l'INSEE, « à une évaluation plus élevée de la consommation, en particulier de celle de biens et services des technologies de l'information et de la communication (TIC). En outre, la consommation des ménages intègre dorénavant des dépenses en services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM). Ces dépenses correspondent aux marges d'intérêt des institutions financières sur les crédits à la consommation et sur les dépôts. Elles sont intégrées à la consommation des ménages et affectent l'indice du prix de la dépense de consommation. En valeur, elles varient beaucoup d'une année sur l'autre, en fonction des taux d'intérêt. En volume, la consommation y compris SIFIM et hors SIFIM évolue de façon très proche ».

ÉVOLUTION DU TAUX D'ÉPARGNE DES MÉNAGES

(en % du revenu disponible brut)



Source : INSEE, comptes nationaux, août 2005.

Les principaux moteurs de la consommation en 2004 ont été les dépenses liées aux transports (+ 1,7%, après – 1,2% en 2003), les achats de biens et services des technologies de l'information et de la communication (+ 12,2%, au lieu de + 9,9% en 2003) et les dépenses liées au logement et à son aménagement (qui représentent 30,4% de la dépense de consommation des ménages, au lieu de 28,9% en 2003).

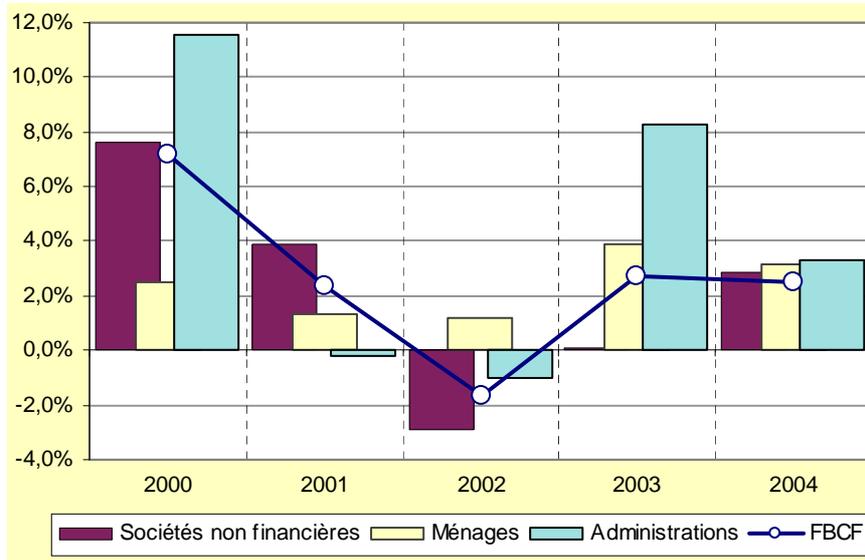
5.- L'investissement

En 2004, la formation brute de capital fixe représente 316 milliards d'euros, dont 165,2 milliards d'euros du fait des entreprises non financières (et entrepreneurs individuels), 85,8 milliards d'euros du fait des ménages (hors entrepreneurs individuels), 52,5 milliards d'euros du fait des administrations publiques et 10,3 milliards d'euros du fait des entreprises financières.

Elle augmente en volume de 2,5% en 2004. Confirmant la tendance enregistrée en 2003, l'investissement de la plupart des acteurs progresse : + 2,8% pour les entreprises non financières et entrepreneurs individuels (après + 0,1% en 2003), + 3,2% pour les administrations publiques (après + 8,3%) et + 3,1% pour les ménages (après + 3,9%). En revanche, l'investissement des entreprises financières recule de 11,1%, cette dégradation survenant après la hausse sensible de 2003 (+ 10,4%).

ÉVOLUTION RECENTE DE L'INVESTISSEMENT

(par secteur institutionnel ;
investissement = formation brute de capital fixe FBCF)



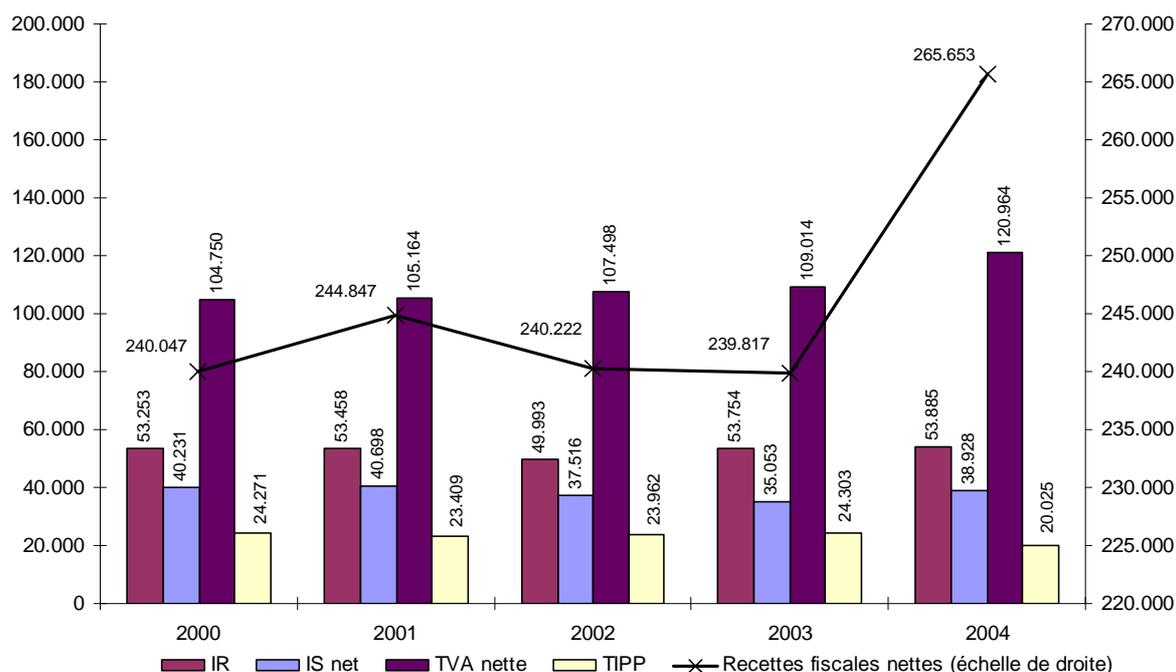
Source : INSEE, comptes nationaux, août 2005.

Au total, la contribution de l'investissement à la croissance en 2004 s'élève à + 0,5%, dont + 0,3% du fait des sociétés et entreprises individuelles non financières, + 0,2% du fait des ménages et + 0,1% du fait des administrations publiques.

B.- LES PRINCIPAUX RESULTATS DU BUDGET DE L'ETAT

RECETTES FISCALES NETTES

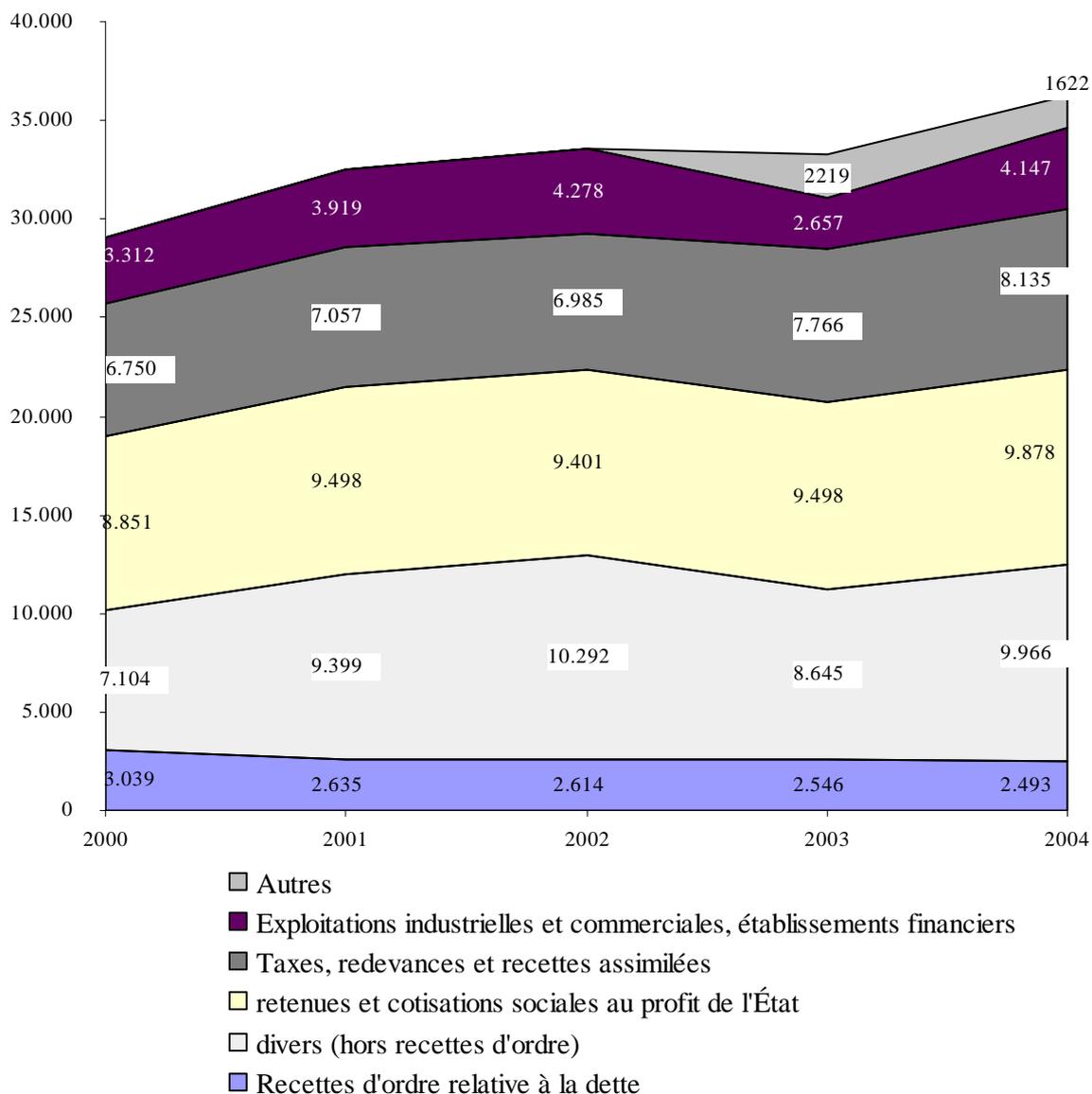
(en millions d'euros)



La reprise économique a rendu au budget général de l'État les marges de manœuvre qui lui ont fait défaut depuis trois ans. Interrompant une dégradation continue en 2002 (- 1,9%) et 2003 (- 0,2%), les recettes fiscales nettes retrouvent un fort dynamisme : en neutralisant l'effet des changements de périmètre, particulièrement important en 2004 en raison notamment de la rebudgétisation du FOREC, les recettes fiscales nettes de l'État ont augmenté de 6,9% pour atteindre 265,65 milliards d'euros. La TVA nette (+ 6,7%, + 7,3 milliards d'euros) et l'impôt sur les sociétés net (+ 11,1%, + 3,9 milliards d'euros) ont joué un rôle décisif dans ce retournement de tendance, tandis que l'impôt sur le revenu (+ 1,6%, + 0,8 milliard d'euros, mais + 4,7% avant impact de l'allègement de 3% du barème décidé en loi de finances initiale) et la TIPP (+ 3,1%, + 0,7 milliard d'euros) ont conservé un rythme de croissance robuste.

RECETTES NON FISCALES

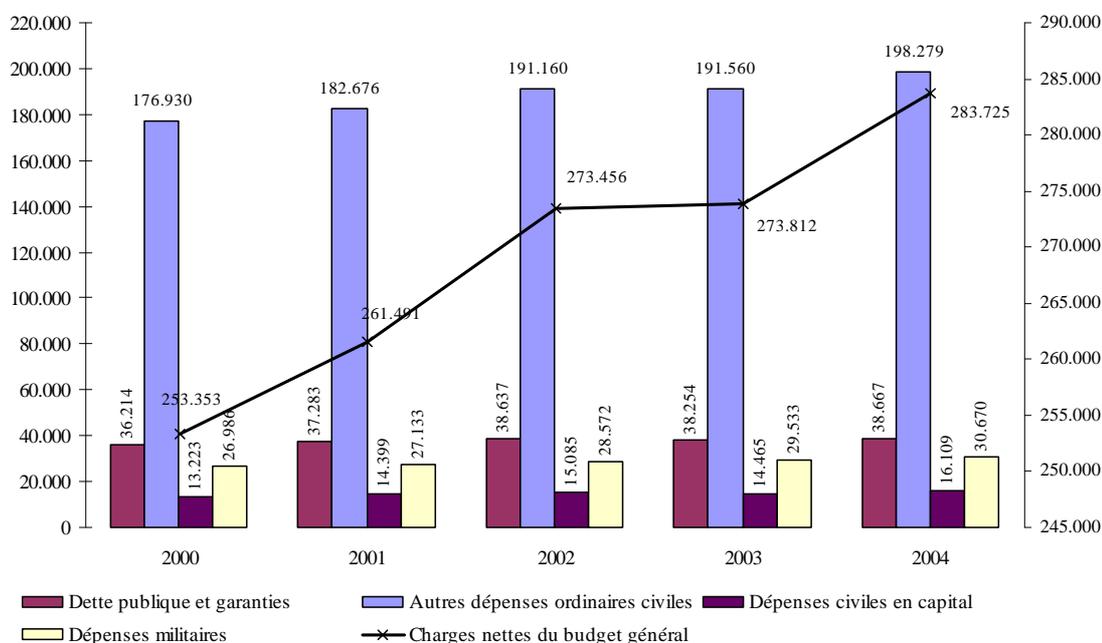
(en millions d'euros)



Les recettes non fiscales ont rattrapé le retard accumulé depuis 2002 : elles retrouvent en effet, à 36,24 milliards d'euros, un rythme de croissance (+ 2,7 milliards d'euros, + 8,2% à périmètre constant) comparable à ceux atteint au tournant des années 2000. Cette plus-value a été portée par des dividendes des entreprises publiques (+ 1,3 milliard d'euros) profitant en particulier du versement par la Caisse des dépôts et consignations d'un dividende exceptionnel de 0,9 milliard d'euros au titre de la cession d'Eulia-CDC Ixis, par des produits des jeux (+ 0,3 milliard d'euros, + 9,4%) et des amendes (+ 0,2 milliard d'euros, + 19,4%) très dynamiques et par des prélèvements sur la COFACE et NATEXIS plus élevés qu'en 2003 (+ 0,6 milliard d'euros) en parallèle avec le renforcement de la trésorerie des deux organismes. Il faut enfin mentionner en 2004 le versement par EDF de l'amende de 1,2 milliard d'euros due à la suite de la décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 16 décembre 2003.

CHARGES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

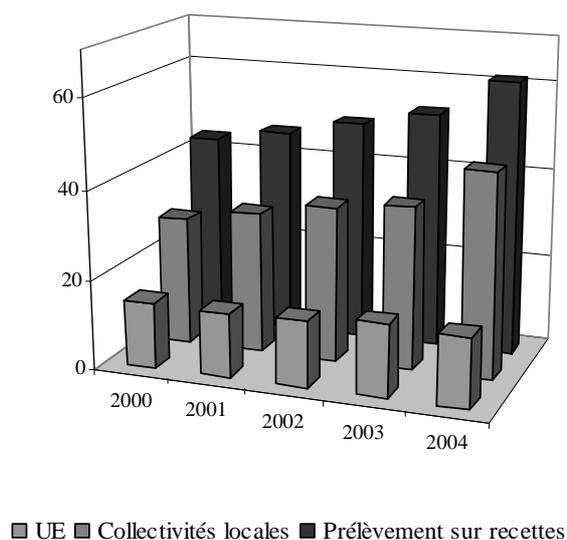
(en millions d'euros)



Pour la deuxième année consécutive, le plafond de dépense voté par le Parlement dans la loi de finances initiale a été rigoureusement respecté : les charges nettes du budget général de l'État se sont finalement établies à 283,73 milliards d'euros. A structure constante, elles ont progressé de 3,68 milliards d'euros, soit un taux de croissance (+ 1,3% en valeur) inférieur à l'inflation (1,8%). Le gel en volume de la dépense de l'État (la « norme zéro volume ») a été, une nouvelle fois, plus que respecté : les charges du budget général ont en fait baissé en volume de près de 0,5%.

PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d'euros)



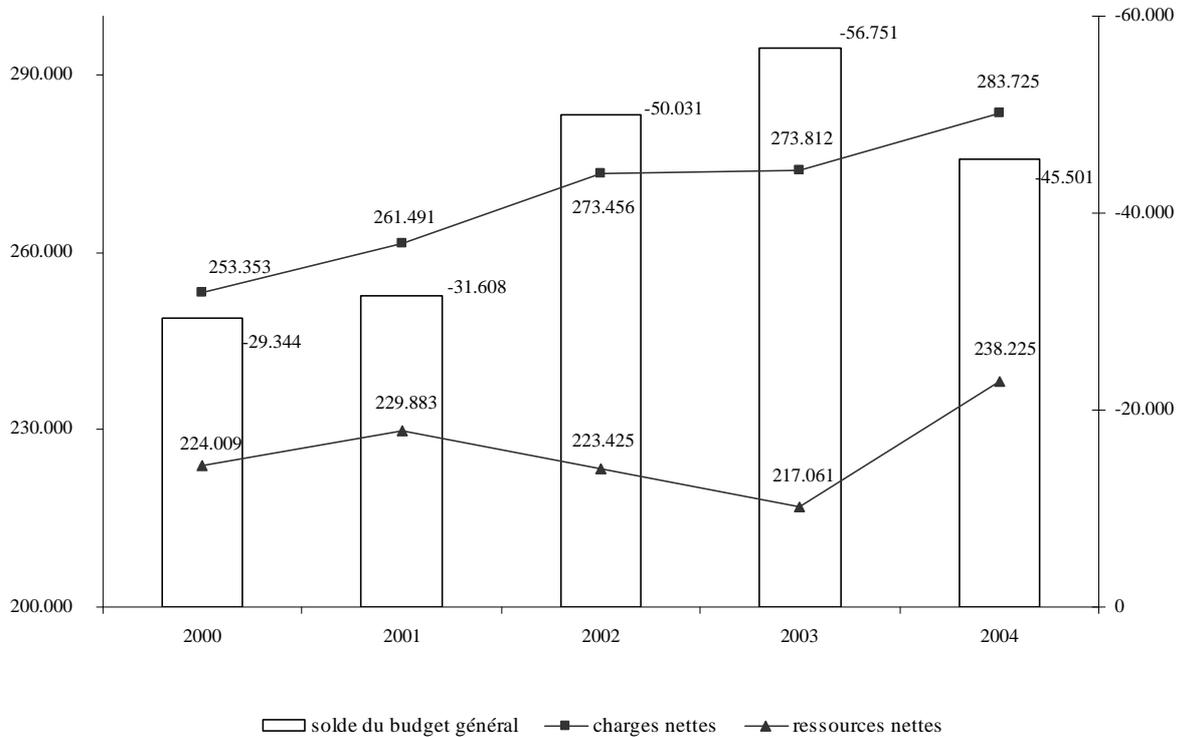
Les prélèvements sur recettes ont atteint 61,2 milliards d'euros en 2004. Cette augmentation de 15,7% recouvre :

– une augmentation de 9,0 milliards d'euros (+ 24,9%) des prélèvements au profit des collectivités territoriales, liée essentiellement à des changements de périmètre (intégration dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 95% du montant de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour 5,9 milliards d'euros, de la dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales pour 1,9 milliard d'euros et de diverses autres dotations pour 0,1 milliard d'euros) ;

– une diminution de 5% des prélèvements au profit des Communautés européennes.

ÉQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT (HORS FSC)

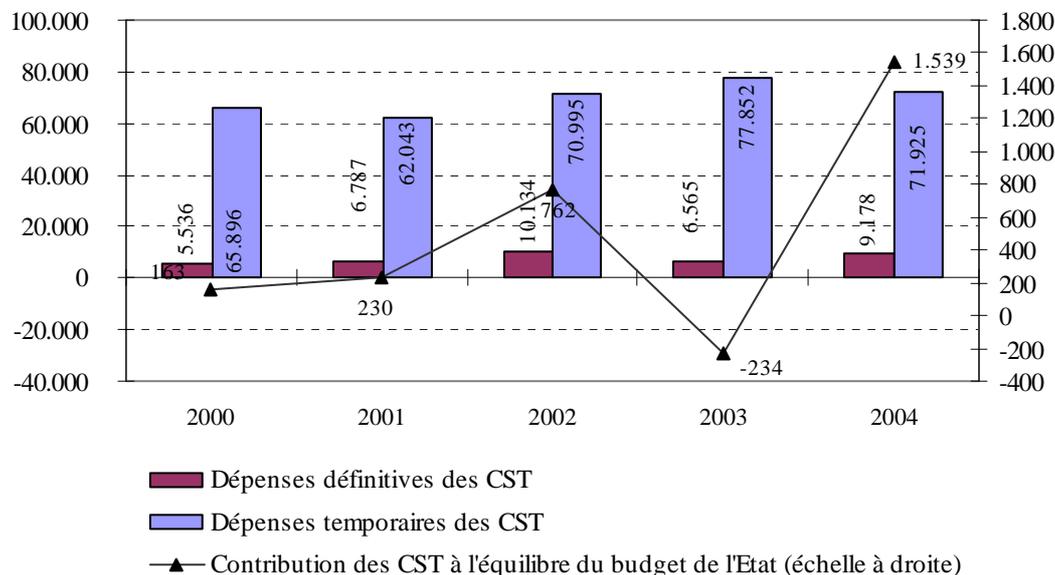
(en millions d'euros)



Le solde du budget général de l'État s'est redressé de 11,74 milliards d'euros entre 2003 et 2004. La maîtrise de la dépense, dont la progression est inférieure à l'augmentation des prix, conjuguée à l'affectation intégrale du surplus non anticipé des recettes nettes (+ 9,93 milliards d'euros) ont permis de ramener le déficit à 45,50 milliards d'euros, soit une diminution de près d'un quart (– 22,9%). Il retrouve ainsi un niveau inférieur de près de 5 milliards d'euros à celui constaté en 2002 (50,03 milliards d'euros).

DEPENSES ET SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en millions d'euros)



Les comptes spéciaux du Trésor ont contribué positivement (+ 1,54 milliard d'euros) à l'amélioration du solde du budget de l'État. Cet excédent est presque également réparti selon les catégories de comptes :

- les comptes d'avance ont enregistré un excédent de 0,41 milliard d'euros, essentiellement en raison du maintien d'un solde positif du compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ;

- les comptes de commerce ont dégagé un excédent de 0,37 milliard d'euros grâce aux bons résultats du compte n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » ;

- le solde des comptes de prêt s'est établi à 0,56 milliard d'euros, l'excédent des comptes n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » et n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social » étant principalement lié à des dépenses inférieures aux prévisions en raison de retards dans la négociation d'accords de consolidation de dettes.

II.- LA POLITIQUE BUDGETAIRE EN 2004

En 2003, l'atonie de la croissance (+ 0,5% au lieu des 2,5% attendus en loi de finances initiale) avait sérieusement pesé sur l'exécution budgétaire. La préservation des grands équilibres avait alors nécessité de faire preuve de détermination dans la maîtrise des dépenses. En l'absence de marges de manœuvre fiscales, le Gouvernement et la majorité avaient fait le choix de la responsabilité en évitant de contrarier la reprise de l'économie par un alourdissement des prélèvements. Cette attitude a porté ses fruits en 2004.

À l'automne 2003, présentant dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004 les échanges de vues exposés lors de la réunion du groupe technique de la Commission économique de la Nation du 26 septembre, votre Rapporteur général écrivait : « *un certain consensus se forme sur un scénario qui verrait la croissance s'affermir aux États-Unis et repartir dans la zone euro, quoique de façon encore trop timide* »⁽¹⁾. En dépit d'un ralentissement mondial au second semestre, les grandes lignes de ce scénario se sont réalisées : fort dynamisme de l'économie américaine (+ 4,4%), croissance mondiale de + 4,6% en moyenne, reprise de l'activité en zone euro moins rapide que dans le reste du monde. Quant à la situation française, la prudence et le réalisme s'étaient traduits par une prévision de croissance de + 1,7% en loi de finances.

Dans un contexte conjoncturel favorable (+ 2,3% de croissance annuelle), l'exécution du budget de 2004 apparaît, à bien des égards, exemplaire. Les dépenses du budget général sont restées contenues dans l'enveloppe fixée par le Parlement (283,7 milliards d'euros de dépenses nettes), leur stabilité en volume se confirmant. Les plus-values de recettes (9,9 milliards d'euros de mieux que les prévisions) ont permis une réduction spectaculaire de 13 milliards d'euros du déficit de l'État (43,9 milliards d'euros, au lieu de 56,9 milliards d'euros en 2003). Le déficit public a été ramené de 4,2% du PIB à 3,6% du PIB⁽²⁾. Cette politique budgétaire a favorisé une diminution du déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques de près de 0,5 point de PIB⁽³⁾.

(1) Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004, n° 1110, octobre 2003, T. 1, p. 173.

(2) En mars 2005, c'est un déficit public de 3,7% du PIB qui a été notifié à la Commission européenne. Mais depuis le 20 mai 2005, le passage des comptes nationaux en « base 2000 » a entraîné une révision à la hausse du PIB à euros courants, ce qui conduit à réévaluer le déficit public à 3,6%.

(3) Soit moins que la prévision exagérément optimiste de loi de finances initiale pour 2004 (- 0,7 point de PIB), une telle performance n'ayant été réalisée depuis le début des années 1990 qu'en 1996-1997, au moment de la « qualification » pour l'euro.

A. UNE STRATEGIE BUDGETAIRE AXEE SUR LA MAITRISE DE LA DEPENSE

1.- Des crédits majorés en cours d'année

• Afin d'ajuster les dotations budgétaires initiales aux besoins effectifs, quatre **décrets d'avance** ont été adoptés en 2004. Au total, ces décrets ont ouvert 1,36 milliard d'euros de crédits supplémentaires, au bénéfice principal de la défense, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du travail et de l'action sociale ⁽¹⁾.

Le recours à des ouvertures de crédits en gestion par voie réglementaire n'a rien, en soi, de critiquable. Ces ouvertures sont même l'inévitable contrepartie d'une détermination plus rigoureuse des crédits en loi de finances de l'année. La contrainte qui pèse alors sur le Gouvernement est celle du respect de la traditionnelle condition d'« *urgence* » posée actuellement par l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) et, précédemment, par l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Régulièrement, la Cour des comptes dénonce les cas où cette condition est méconnue. En 2004, elle donne ainsi l'exemple de l'ouverture de 339,5 millions d'euros, effectuée par deux décrets d'avance, sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques » du budget du Travail pour couvrir certaines dépenses liées aux préretraites. La Cour note que « *l'ouverture n'a été rendue nécessaire, en l'absence de toute urgence avérée, que du fait d'une sous-estimation des crédits ou du choix de ne pas doter des chapitres sur lesquels la dépense était pourtant certaine, voire connue dans son montant au moment du vote du budget* » ⁽²⁾. Certes, la diminution des crédits initiaux sur ce chapitre s'explique objectivement par le resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites financés par l'État, conséquence de la réforme des retraites de 2003 et de l'objectif de relever les taux d'emplois des salariés de plus de 55 ans. Pourtant, les crédits inscrits en loi de finances initiale pouvaient, dès l'origine, sembler sous-évalués, la gestion 2003 ayant déjà donné lieu à annulation des crédits consacrés à la formation professionnelle et aux « emplois jeunes » (chapitres 43-70 et 44-01) afin de financer les insuffisances de crédits apparues pour les dispositifs de préretraites.

Si, chaque année, ces manquements au respect des prescriptions organiques sont regrettables, il importe cependant de conserver une certaine souplesse dans l'appréciation de la condition d'« *urgence* ». Cette notion comporte en effet une dimension inévitablement subjective et le Gouvernement

(1) Pour un exposé plus détaillé, votre Rapporteur général renvoie à son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004 (n° 1976, décembre 2004, p. 23-26).

(2) Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2004. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, juin 2005, p. 50.

doit conserver la latitude nécessaire au bon accomplissement de sa mission constitutionnelle d'exécution des lois de finances.

• En fin d'année, la **loi de finances rectificative pour 2004** a ouvert 4,09 milliards d'euros de crédits supplémentaires, au profit en premier lieu de la Défense (variation nette de + 870,3 millions d'euros), de la section Santé, famille, personnes handicapées et solidarité (+ 564,6 millions d'euros) et de la section Urbanisme et logement (+ 456,6 millions d'euros).

À l'instar des décrets d'avance adoptés en cours de gestion, ces ouvertures de crédits en fin d'année sont souvent parfaitement légitimes. Il est en revanche désagréable de constater, d'année en année, la redondance de certaines de ces ouvertures. Leur récurrence devrait plaider en faveur d'une budgétisation dès la loi de finances initiale.

À titre d'exemple, l'année 2004 n'échappe pas à la « tradition » selon laquelle les crédits initiaux pour frais de justice sont insuffisants. Tous ministères confondus, les dépenses pour frais de justice progressent en 2004 de 7,2% par rapport à 2003 (633,7 millions d'euros, au lieu de 590,9 millions). Or, dans leur ensemble, les dotations initiales n'atteignaient que 422,5 millions d'euros⁽¹⁾. L'application des articles 9 et 10 de la LOLF devrait permettre de remédier à cette sous-évaluation, en faisant perdre à ces crédits leur caractère évaluatif.

De même, plusieurs dépenses de fonctionnement et d'intervention de la section Santé, famille, personnes handicapées et solidarité donnent fréquemment lieu à des ouvertures de crédits en fin d'année pour « *pallier la sous-évaluation manifeste et récurrente de certaines dotations ou éteindre des dettes : allocation aux adultes handicapés, couverture maladie universelle, hébergement des demandeurs d'asile, frais de justice* »⁽²⁾. Ce constat global ne doit cependant pas masquer certains progrès. Par exemple, l'aide médicale de l'État (AME) n'a donné lieu à aucune ouverture de crédits supplémentaires en 2004 sur le chapitre 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion ». L'exercice a en effet été marqué par la décélération aussi bien du nombre de bénéficiaires que des dépenses elles-mêmes⁽³⁾, tendance qui devrait être confortée par les récents décrets restreignant les conditions d'accès à cette prestation (décrets n° 2005-859 et 2005-860 du 28 juillet 2005).

En revanche, l'ouverture *in extremis* de crédits pour financer la « prime de Noël » versée aux allocataires du RMI semble désormais systématique. C'est ainsi par amendement du Gouvernement déposé devant le Sénat le 17 décembre 2004

(1) Dans son rapport spécial sur les crédits de la justice (n° 1110, annexe n° 33, octobre 2003), M. Pierre Albertini s'interrogeait sur « la faiblesse de la dotation pour 2004 qui est inférieure aux dépenses prévisionnelles pour 2003. Le risque est que la dotation initiale, encore une fois, ne suffise pas à couvrir les dépenses et qu'une ouverture de crédits supplémentaires soit nécessaire » (p. 74).

(2) *Cour des comptes*, L'exécution des lois de finances pour l'année 2004. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, juin 2005, p. 40-41.

(3) Le nombre des bénéficiaires, qui étaient 170.000 fin 2003, a diminué pendant toute l'année 2004 pour s'établir à 146.000 fin 2004, avant de remonter à 158.600 au premier trimestre 2005.

qu'ont été ouverts 283 millions d'euros supplémentaires. Or, cette prime avait déjà entraîné l'ouverture de 260 millions d'euros en collectif pour 2003 et 225 millions d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2002. Votre Rapporteur général ne peut ici que reproduire ce qu'il écrivait l'année dernière : « *nonobstant les évolutions que pourraient apporter la poursuite de la décentralisation, cette prime a acquis un caractère pérenne. Il serait donc tout à fait justifié d'inscrire les crédits nécessaires dans la loi de finances initiale* » ⁽¹⁾.

Enfin, l'exemple des opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX) est plus éloquent encore. Ces opérations ont fait l'objet en 2004 du même dispositif complexe qu'en 2003 : un décret d'avance ouvre des crédits pour dépenses de fonctionnement, gagées par des annulations de crédits d'investissement, ces derniers étant ensuite « rétablis » par la loi de finances rectificative ⁽²⁾. L'effort d'intégration de ces crédits en loi de finances de l'année – seulement 100 millions d'euros ont été provisionnés par la loi de finances pour 2005 – gagnerait donc à être amplifié.

2.- Une augmentation des crédits reportés sur l'exercice suivant

Durant l'exercice 2004, ce sont donc 5,45 milliards d'euros de crédits supplémentaires qui ont été ouverts avec l'approbation du Parlement (1,36 milliard d'euros par décrets d'avance et 4,09 milliards d'euros en loi de finances rectificative). Il importe de relever que ces ouvertures n'ont pas été « compensées » par des annulations équivalentes. Les annulations de crédits prises en compte dans l'équilibre des lois de finances n'ont atteint que 3,7 milliards d'euros en 2004 : 1,36 milliard d'euros par les quatre décrets d'avance ; 0,99 milliard d'euros par le décret d'annulation du 9 septembre et 1,33 milliard d'euros par le collectif de fin d'année.

En variation nette, les crédits ont donc été majorés de 1,76 milliard d'euros, ce qui avait conduit votre Rapporteur général à émettre certaines réserves lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative ⁽³⁾. Ce relèvement du plafond de charges déterminé par la loi de finances de l'année n'a pas empêché de respecter, en exécution, l'enveloppe de crédits votée initialement par le Parlement (voir *infra*). Mais il a rendu nécessaires d'importants reports de crédits sur l'exercice 2005. Or, si l'ouverture en collectif de crédits immédiatement reportés sur l'exercice suivant est acceptable lorsqu'il s'agit de dépenses ponctuelles, tel

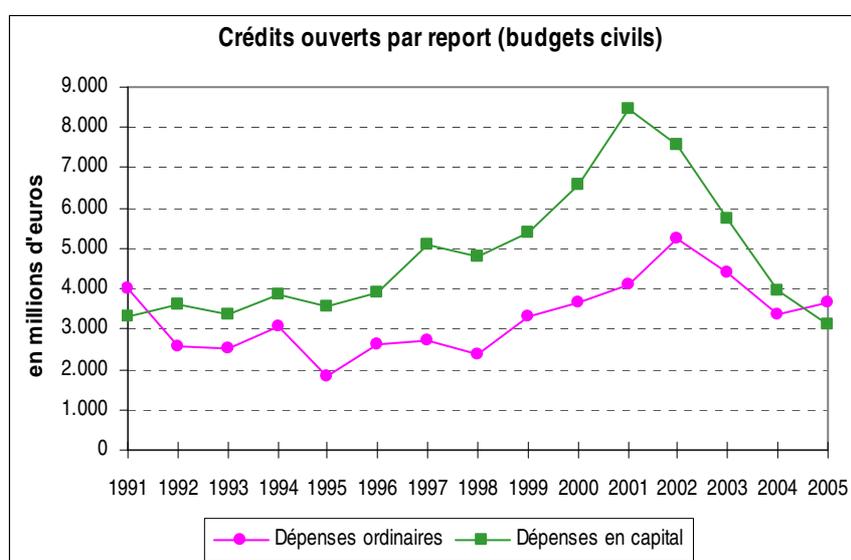
(1) Rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2003, n° 1789, septembre 2004, p. 24.

(2) S'ajoutant aux 24,4 millions d'euros constitués, pour la première fois, à titre de provision par la loi de finances initiale pour 2004, 539 millions d'euros (sur un total de 692,2 millions d'euros) ont ainsi été ouverts sur le titre III par le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004. Sur les 692,2 millions d'euros de gage déterminé par le décret d'annulation (n° 2004-1147) du même jour sur les titres V et VI, 660,5 millions ont été rétablis dans la loi de finances rectificative pour 2004.

(3) « Prises isolément, les demandes de crédits qui se sont faites jour dans le courant de l'exercice ou qui sont présentées dans le collectif de fin d'année semblent rien moins que légitimes. C'est le rôle de la Commission des finances que de dépasser les cas particuliers et les considérations sectorielles pour faire entendre un message plus synthétique et, partant, plus désagréable, parfois, sur les déterminants de l'équilibre financier et la nécessité de ne pas relâcher les efforts entrepris en 2002 » (Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004, n° 1976, décembre 2004, p. 14).

n'est pas le cas s'agissant de dépenses à caractère pérenne. On peut alors y voir, à l'instar de la Cour des comptes, un « *mode de gestion qui conduit à contourner le principe de l'annualité budgétaire* » ⁽¹⁾.

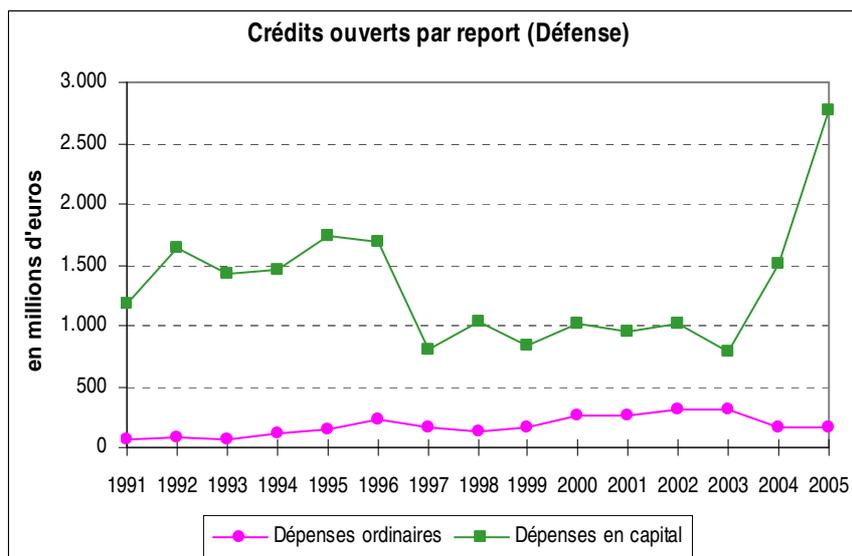
Cette pratique a pour conséquence supplémentaire d'augmenter le volume global de crédits reportés sur l'exercice suivant. Depuis 2002, la politique budgétaire de la majorité consiste – avec succès – à dégonfler la « bulle » des reports. Ceux-ci sont passés de 14,1 milliards d'euros entrants en 2002 à 11,3 milliards d'euros entrants en 2003 et à 9 milliards d'euros entrants en 2004. Au contraire, les reports entrants en 2005 repartent à la hausse de 704 millions d'euros pour atteindre 9,7 milliards d'euros, soit 3,3% des crédits nets du budget général (au lieu de 3,1% en 2004).



Le graphique ci-dessus permet d'observer une légère progression des reports de crédits pour dépenses ordinaires (+ 8%). Dans l'ensemble, les reports de crédits pour dépenses civiles poursuivent cependant leur diminution, passant de 7,32 milliards d'euros entrants en 2004 à 6,76 milliards d'euros entrants en 2005.

En revanche, les reports de crédits pour dépenses militaires progressent pour la deuxième année consécutive. Tout spécialement, les reports de crédits d'investissement augmentent spectaculairement de 83%, passant de 1,51 milliard d'euros entrants en 2004 à 2,78 milliards d'euros entrants en 2005.

(1) Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2004. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, juin 2005, p. 53.



D'un point de vue global, c'est-à-dire tous crédits confondus, le ressaut ne devrait constituer qu'une inflexion dans l'effort de réduction des reports. La LOLF constitue à cet égard un outil particulièrement vertueux, puisque son article 15 impose un plafonnement des reports à 3% par programme, auxquels seront soumis les reports de 2005 vers 2006. Son entrée en vigueur devrait d'ailleurs produire des effets rigoureux, le plafonnement étant applicable aux « crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports » (article 62). Si, comme il semble logique, la règle concerne les crédits tels que présentés dans la nomenclature de la loi de finances pour 2005, c'est au niveau de chaque chapitre – et non de chaque programme – que le plafond de 3% devra être appliqué. L'« écrêtement » des reports devrait donc être substantiel.

L'article 15 de la LOLF offre cependant une certaine souplesse en permettant d'autoriser en loi de finances des dérogations ponctuelles à la règle des 3%. Cette question ne manquera évidemment pas de se poser s'agissant des crédits de la Défense, ainsi que la ministre l'a déjà indiqué : « afin que l'application des règles de la LOLF en matière de reports de crédits ne se traduise pas par une remise en cause du contenu physique de la loi de programmation militaire, il sera nécessaire de prévoir des dispositions de loi de finances pour relever le plafond des crédits reportables sur gestion ultérieure non seulement pour 2006 mais aussi pour les exercices suivants »⁽¹⁾. Si de telles majorations du plafond de 3% peuvent être légitimes, il importe cependant qu'elles soient liées à des engagements précis sur la consommation des crédits ainsi reportés.

(1) Réponse de la ministre de la défense aux observations de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004 (Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2004, juin 2005, p. 169).

3.- Une régulation budgétaire moins contraignante qu'en 2003

Comme les années précédentes, le Gouvernement a procédé à une série de « gels » de crédits, suivis de « dégels » et d'annulations. La pratique de la « réserve de précaution » a ainsi été reconduite. Le 20 avril, 4 milliards d'euros de crédits initiaux ont été mis en réserve, auxquels se sont ajoutés le 30 mai 2,9 milliards d'euros de crédits reportés de 2003. Certaines mises en réserve ont été levées, d'autres ont servi de gages aux différents décrets d'avance ou ont fait l'objet d'annulation par le décret du 9 septembre (992 millions d'euros). De façon plus inhabituelle, le ministère de la défense a fait l'objet d'une mesure de suspension des paiements sur les dépenses en capital dans les premiers jours du mois de décembre. Selon la Cour des comptes, *« ce blocage a été levé partiellement avec l'octroi le 22 décembre d'une enveloppe de 53 M€, qui a permis d'apurer avant la fin de la période complémentaire certains dossiers sensibles, à hauteur de 42 M€. La part imputable à ce dispositif dans les reports de charges sur l'exercice 2005 s'élèverait, d'après le ministère de la défense, à environ 1 Md€ »*⁽¹⁾.

Dans l'ensemble, la régulation en 2004 a donc été moins rigoureuse que celle pratiquée en 2003, où les mises en réserve avaient concerné 10,7 milliards d'euros (4 milliards d'euros de crédits initiaux et 6,7 milliards d'euros de crédits reportés). Les annulations de crédits avaient atteint 5,2 milliards d'euros en 2003, au lieu de 3,7 milliards d'euros en 2004.

Dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 2003, votre Rapporteur général s'était essayé à justifier, dans son principe, la nécessité de la régulation budgétaire : si, mal maîtrisée, elle peut être source de déstabilisation pour les gestionnaires, la régulation est aussi l'un des moyens permettant de respecter l'enveloppe de crédits votée par le Parlement en loi de finances de l'année.

Cette conception de la régulation a récemment été confortée par la LOLF. Son article 14 imposait déjà la communication aux commissions des finances des deux chambres de tout acte *« ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles »*. Depuis la modification de la LOLF par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, le projet de loi de finances de l'année devra comporter une *« présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres »*.

Une telle rédaction consacre la régulation comme *« outil de pilotage de la dépense »*⁽²⁾ et devrait offrir aux gestionnaires, en début d'année, une meilleure

(1) *Cour des comptes*, L'exécution des lois de finances pour l'année 2004. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, juin 2005, p. 5.

(2) *Rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2003*, n° 1789, septembre 2004, p. 28.

visibilité de la disponibilité des crédits. Il serait d'ailleurs souhaitable qu'à cette connaissance en amont s'ajoute une amélioration de leur information en cours d'exécution.

4.- Des dépenses stabilisées en volume

En 2004, les dépenses du budget de l'État ont été à nouveau stabilisées en volume. Cette performance est d'autant plus remarquable qu'elle a été conciliée avec le respect des priorités gouvernementales.

a) Le respect des priorités fixées en loi de finances initiale

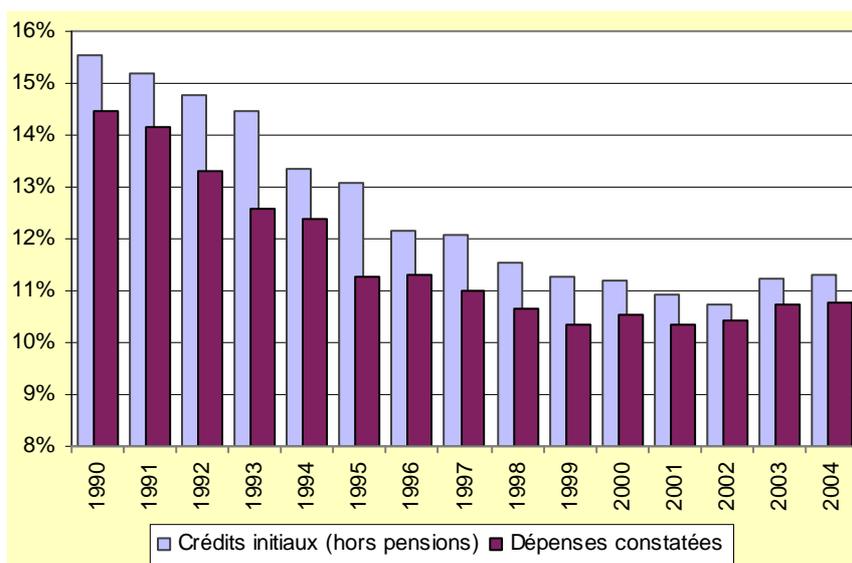
Les grandes orientations dégagées par le Gouvernement lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2004 ont été respectées. Votre Rapporteur général s'en tiendra ici aux trois priorités matérialisées par l'existence d'une programmation à moyen terme.

- Dans le domaine de la **défense**, les dispositions de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour 2003-2008 (LPM) ont été observées. Les dépenses d'équipement ont été dotées à hauteur de 14,9 milliards d'euros de crédits de paiement (+ 9,2% par rapport à 2003) et de 16,8 milliards d'euros d'autorisations de programme (+ 9,6% par rapport à 2003). Les crédits du titre III ont atteint 17,5 milliards d'euros (hors pensions, transférées en exécution sur le budget des Charges communes), en hausse de 0,5% par rapport à 2003.

Le graphique ci-dessous permet d'apprécier, en exécution, le « poids » du budget de la défense dans le budget général. Votre Rapporteur général rappelle qu'hormis le cas des crédits de pension, le décalage entre crédits initiaux et dépenses exécutées s'explique aussi en partie par le transfert vers le budget de la recherche des crédits destinés à la recherche duale (environ 200 millions d'euros chaque année) et vers le budget de l'industrie des crédits destinés au financement des activités de la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (environ 1 milliard d'euros chaque année).

ÉVOLUTION DE LA PART DU BUDGET DE LA DEFENSE DANS LE BUDGET GENERAL

(crédits nets de remboursements et dégrèvements)



En 2004, le budget de la défense représente 10,8% des dépenses nettes du budget général, soit un niveau sensiblement identique à celui de 2003 (10,7%). Toutefois, le taux de consommation des crédits d'équipement a été particulièrement faible : seulement 81,7% des crédits ouverts sur le titre V ont été dépensés en 2004 (au lieu de 88,7% en 2003), ce qui a alimenté une masse de crédits reportés de 2,8 milliards d'euros (voir *supra*). Selon le ministère de la défense, sur cette somme, 0,8 milliard d'euros est issu de la précédente loi de programmation (loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 de programmation militaire 1997-2002) et 2 milliards d'euros correspondent à la part non exécutée des deux premières annuités (2003 et 2004) de l'actuelle LPM ⁽¹⁾. Le taux de consommation des crédits du titre V devrait être meilleur en 2005 : au 30 juin, il s'établit ainsi à 47,8%, au lieu de 44,8% au 30 juin 2004.

- Le budget de l'**intérieur** bénéficie des dispositions de la loi n° 2002-1064 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Celle-ci prévoit d'y consacrer 5,6 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2003-2007, répartis entre police nationale (2,75 milliards d'euros) et gendarmerie nationale (2,86 milliards d'euros), sans cependant définir le montant des annuités. En 2004, les crédits initiaux ont été de 269,7 millions d'euros pour la police nationale et de 133,7 millions d'euros pour la gendarmerie. On notera en particulier qu'en deux ans (2003-2004), les dépenses relatives à la police nationale ont atteint 1,46 milliard d'euros, soit plus de la moitié (53%) des crédits totaux prévus par la LOPSI.

(1) La Cour des comptes souligne que « la hausse concomitante des reports de crédits et des reports de charges pose, à terme, la question de l'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008. Si les dotations en lois de finances respectent les objectifs de la LPM, la hausse des reports a neutralisé la moitié de la progression des crédits d'équipement militaire votés depuis 2003 » (L'exécution des lois de finances pour l'année 2004. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, juin 2005, p. 47).

• Le budget de la **justice** bénéficie, pour la deuxième année consécutive, des effets de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). La programmation 2003-2007 porte sur 2,78 milliards d'euros de dépenses ordinaires et 1,75 milliard d'euros d'autorisations de programme. Ce budget a connu, ces dernières années, des difficultés à « absorber » les moyens supplémentaires qui lui ont été alloués. Le retard pris, principalement dans le domaine de l'équipement, tend heureusement à se résorber. Votre Rapporteur général note ainsi avec satisfaction que 99% des 4,8 milliards d'euros de crédits ouverts en 2004 ont été consommés, en amélioration significative par rapport à 2003 (95,4%) et à 2002 (90,7%).

b) La poursuite de la maîtrise de la dépense

La stabilisation en volume des dépenses de l'État est l'un des piliers de la politique budgétaire menée depuis le début de la législature. La norme de dépense recouvre deux aspects : le niveau des crédits votés en loi de finances initiale ne dépasse pas les charges de l'année précédente majorées du seul taux d'inflation prévisionnel ; en exécution, le plafond de dépenses fixé par le législateur est rigoureusement respecté ⁽¹⁾.

En 2004, les dépenses brutes du budget général ont atteint 355,6 milliards d'euros, en hausse de 2,4% par rapport à 2003. Les dépenses nettes, à 288,5 milliards, augmentent de 3,7% par rapport à 2003. Cette différence de progression s'explique par la diminution, par rapport à l'année précédente, des remboursements et dégrèvements d'impôts (64,4 milliards d'euros, soit - 2,6%) ⁽²⁾ et des recettes d'ordre (2,5 milliards d'euros, soit -2,1%).

Pour vérifier que l'autorisation parlementaire a bien été respectée, il convient de soustraire les dépenses financées par voie de fonds de concours (4,7 milliards d'euros en 2004), qui ne font pas l'objet de prévision en loi de finances initiale ⁽³⁾. La dépense s'établit alors à 283,7 milliards d'euros, conformément à la loi de finance initiale.

(1) Sur ce sujet, votre Rapporteur général renvoie également à son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2006 (n° 2415, juin 2005, p. 19-22).

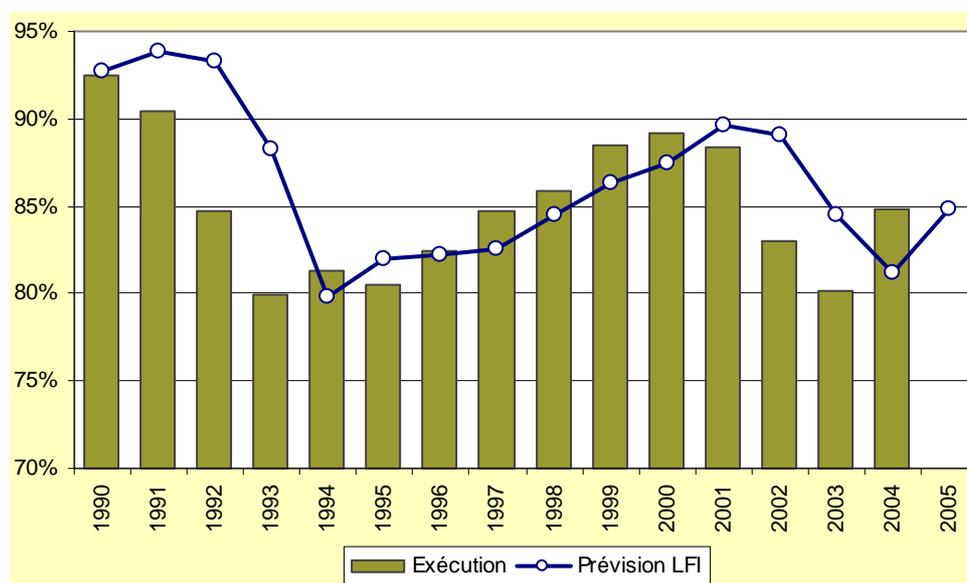
(2) On relèvera que dans le tableau retraçant les résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2004 (article 1^{er} du présent projet), les dégrèvements et remboursements d'impôts sont constitués de l'intégralité des dépenses constatées sur les chapitres 15-01 et 15-02 du budget des Charges communes, sans que, comme les années précédentes, les dépenses de l'article 50 du chapitre 15-02 (remboursements sur produits non fiscaux ; 56,5 millions d'euros en 2004) en soient déduites. Un tel changement par rapport à la présentation des années précédentes paraît rationnel, dès lors qu'en loi de finances initiale, le tableau d'équilibre comprend l'ensemble des crédits des chapitres 15-01 et 15-02.

(3) À compter de la loi de finances pour 2006, les plafonds de dépenses et de charges devront inclure le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours (II de l'article 17 de la LOLF).

Une fois les changements de périmètre neutralisés ⁽¹⁾, la dépense progresse de 1,3% en valeur, donc moins rapidement que les prix (+ 1,7% en moyenne annuelle hors tabac).

Cette maîtrise de la dépense de l'État, conjuguée à de bonnes performances en matière de recettes (voir *infra*), a permis d'atteindre un taux de couverture des dépenses par les recettes de 84,8% en 2004. S'il est encore loin des taux caractéristiques des meilleures années (près de 90%), c'est là un autre motif de satisfaction. Pour la première fois depuis 2000, la couverture est supérieure à la prévision de la loi de finances initiale (81,2%) et, surtout, ce taux a augmenté par rapport à l'exécution 2002 (83%) et à l'exécution 2003 (80,2%).

ÉVOLUTION DU TAUX DE COUVERTURE DES DEPENSES PAR LES RECETTES

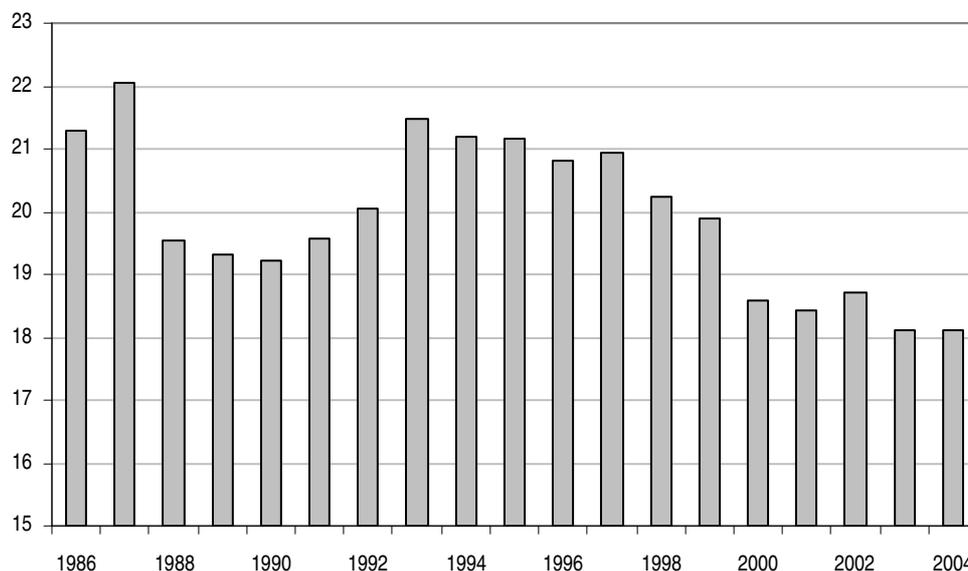


Pour produire pleinement ses effets en termes d'assainissement des finances publiques, cette politique de maîtrise de la dépense publique mérite d'être menée sur le long terme. D'ores et déjà, le graphique ci-dessous permet de constater la progressive réduction du poids des charges publiques dans le produit intérieur brut, après le « rebasage » effectué en 2002.

(1) Votre Rapporteur général renvoie au rapport qu'il a présenté sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1110, Tome 1), pour une présentation détaillée des modifications de périmètre affectant le budget de l'État en 2004.

**PART DES CHARGES NETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PIB
(exécution)**

*(en % ; charges : comptabilité budgétaire ;
PIB : comptes nationaux base 2000)*



Il faut préciser que la stagnation entre 2003 et 2004 de la part des charges nettes dans le PIB n'est qu'apparente, compte tenu de la réintégration en 2004 dans le budget général de l'État des compensations d'exonérations de cotisations sociales, jusqu'alors portées par le FOREC. En neutralisant celles-ci (16,3 milliards d'euros dépensés en 2004), la part des charges nettes du budget de l'État a diminué entre 2003 et 2004, passant de 18,1% à 17,1%.

B.- UNE STRATEGIE BUDGETAIRE QUI PORTE TOUS SES FRUITS EN 2004

• L'année 2004, du point de vue des finances de l'État, est l'année des résultats spectaculaires. Après avoir presque doublé entre 2001 et 2003 (+ 25,6 milliards d'euros), le déficit du budget de l'État s'est en effet replié de près d'un quart (- 13 milliards d'euros). Cette performance confirme la pertinence de la stratégie économique et budgétaire de la majorité.

D'un côté, le refus de compenser les inéluctables moins-values fiscales liées au ralentissement économique par un ajustement budgétaire brutal s'est révélé payant : ce sont la vigueur de la demande interne des ménages (+ 2,1%) et l'investissement des entreprises (+ 2,8%) qui ont porté la reprise économique en 2004, permettant à notre pays de retrouver une croissance (+ 2,3%) supérieure à celle de ses partenaires de la zone euro (+ 1,8%).

Pour autant, cette « réactivité » budgétaire à la conjoncture économique n'a pas obéré le redressement des finances publiques. Après que leurs effets réels eurent été masqués par une conjoncture maussade en 2002 et 2003 qui a nourri une dégradation « mécanique » du solde public, les deux principes de maîtrise résolue de la dépense de l'État et de responsabilité et mesure dans l'ampleur des baisses d'impôts ont porté tous leurs fruits en 2004.

Pour la deuxième année consécutive, en effet, les charges du budget général de l'État, à périmètre constant, ont progressé moins vite que l'inflation. En 2004, leur augmentation n'a pas dépassé 1,5% en valeur à structure constante, la richesse nationale évoluant dans le même temps presque trois fois plus vite (3,9% dont 1,6% d'inflation et 2,3% de croissance réelle). Cela signifie concrètement que la part des dépenses de l'État dans la richesse nationale a diminué, comme en 2003, de 2,4%.

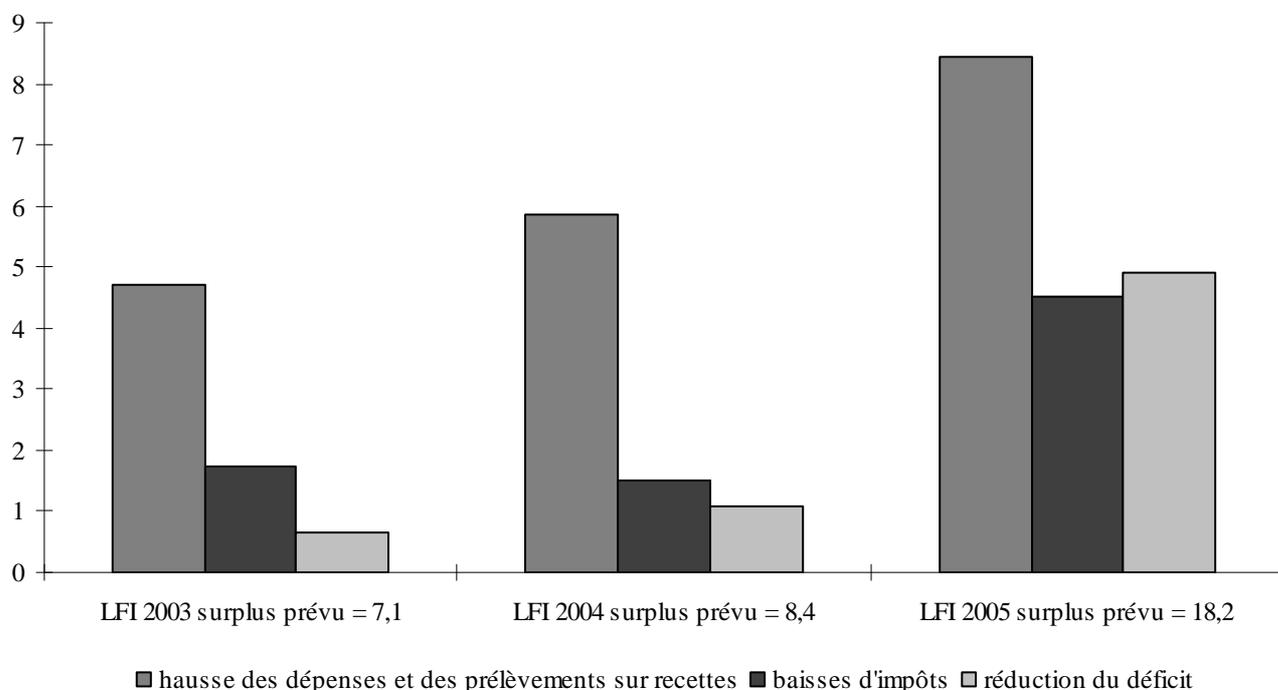
Parallèlement, la sagesse dans la détermination de l'ampleur des allègements fiscaux, confortée par le choix de retenir des prévisions délibérément prudentes lors du débat budgétaire pour 2004 (1,7% de croissance et, surtout, une élasticité des recettes fiscales à l'évolution du PIB estimée à 0,7), a permis de consacrer la très grande majorité des « fruits de la croissance » à la réduction du déficit.

Le graphique ci-dessous synthétise les arbitrages budgétaires opérés lors de la construction et de l'adoption des budgets 2003, 2004 et 2005, en détaillant l'affectation annuelle des surplus de recettes prévus en loi de finances initiale, le « surplus prévu » mesurant l'évolution spontanée des ressources de l'État d'une année sur l'autre telle qu'anticipée durant les débats budgétaires ⁽¹⁾.

(1) C'est-à-dire l'augmentation des ressources liée exclusivement à l'évolution de l'économie, avant que ne soient pris en compte les changements de périmètre du budget et les « mesures nouvelles », les décisions politiques affectant le produit des impôts. Elle est ici établie en confrontant les prévisions de la loi de finances initiale aux évaluations « révisées », établies au début de l'automne, des ressources de l'année précédant l'exercice du budget en discussion.

LA REPARTITION DES SURPLUS SPONTANES DE RECETTES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT LORS DU VOTE DES LOIS DE FINANCES INITIALES ENTRE 2003 ET 2005

(en milliards d'euros)



DECOMPOSITION DE LA HAUSSE DES DEPENSES ET DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d'euros)

	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005
Progression des charges nettes du budget général à périmètre constant (« norme zéro volume » sauf en 2005 où les allègements de charges sont intégrés à la norme de progression)	3,8	3,6	4,1
Evolution des prélèvements sur recettes à périmètre constant	0,9	0,4	2,4
Accroissement des allègements de charges sociales sur les bas salaires	–	1,8	1,6

L'étroitesse des « marges de manœuvre » budgétaires annuelles prévues en 2003 et 2004 apparaît manifeste, surtout lorsqu'on la rapproche des surplus constatés lors du dernier cycle économique (plus de 70 milliards d'euros entre 1998 et 2001).

Votre Rapporteur général a mis en évidence, dans son rapport relatif à la modification de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, la très forte sensibilité des recettes fiscales nettes de l'État aux évolutions cycliques : ces recettes surrégissent dans des amplitudes très importantes à la conjoncture économique. Ainsi, selon la position dans le cycle économique, les ressources budgétaires peuvent, spontanément, stagner (ce fut le cas en 2003) ou, à l'inverse, progresser plus de deux fois plus vite que la richesse nationale (en 1999 et 2000 par exemple, la plus-value spontanée de recettes a dépassé les 20 milliards d'euros). Cependant, à long terme les ressources fiscales évoluent en moyenne au rythme de la croissance potentielle de l'économie autour de 2%, favorisant l'apparition d'un surplus de recettes annuel moyen de 10 milliards d'euros.

Ce montant, autour duquel fluctuent les surplus de recettes effectifs, doit dès lors servir de référence dans les arbitrages budgétaires annuels : lorsque la hausse des dépenses et/ou les baisses d'impôts dépassent au total 10 milliards d'euros, on assiste à une dégradation structurelle des finances de l'État, quand bien même l'apparition d'excédents conjoncturels de ressources permet d'afficher une réduction « optique » du déficit. A l'inverse, un budget construit à partir d'une progression des charges et/ou des allègements fiscaux inférieurs à 10 milliards d'euros est un budget qui assainit structurellement les finances publiques.

Or, en 2004, comme d'ailleurs en 2003, la somme des baisses d'impôts ⁽²⁾ et de l'accroissement des charges publiques (au sein desquelles ont été intégrés les allègements de charges sociales sur les bas salaires grâce à la budgétisation du FOREC) adoptés en loi de finances initiale a atteint 7,4 milliards d'euros ⁽³⁾, reflétant un rétablissement structurel des finances de l'État alors même que le solde anticipé alors ne témoignait en apparence que d'une modeste amélioration de 1,1 milliard d'euros (0,8 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004 déposé par le Gouvernement ⁽⁴⁾ auquel il faut ajouter un redressement du solde de 0,3 milliard d'euros à l'initiative des parlementaires ⁽⁵⁾). La conjoncture économique, par ses conséquences amplifiées sur les recouvrements de recettes, a

(1) Rapport n° 1926 du 17 novembre 2004.

(2) Le détail des baisses d'impôts est présenté dans le rapport de votre Rapporteur général sur les premiers éléments relatif à l'exécution du budget pour 2004 précité, pages 24 à 29.

(3) Il faut cependant ici souligner le développement récent de la pratique des « baisses d'impôts à effets différés », c'est-à-dire les mesures adoptées qui produisent leur effet budgétaire avec une ou plusieurs années de retard. Ces « baisses d'impôts à effets différés » ont atteint 0,8 milliard d'euros en 2004, 2,6 milliards d'euros en 2005 et s'approcheront des 3,0 milliards d'euros en 2006. Dans les textes adoptés en 2004 ces baisses atteignaient 3,7 milliards d'euros (1,9 milliard d'euros pour la loi de finances initiale et 1,8 milliard d'euros pour la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement).

(4) Le déficit du budget général du projet de loi de finances s'établissait en fait en retrait de 0,1 milliard d'euros par rapport au déficit résultant des prévisions révisées pour 2003. Cependant, il convient de tenir compte de l'intégration en 2004 dans les charges du budget général de la dotation en capital à Réseau ferré de France (RFF), auparavant versée à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-24 dit « compte de privatisation ». Le montant qu'elle avait atteint en 2003, 0,7 milliard d'euros, doit ainsi être exclu du solde du budget général en 2004 afin d'effectuer une comparaison pertinente entre les deux années.

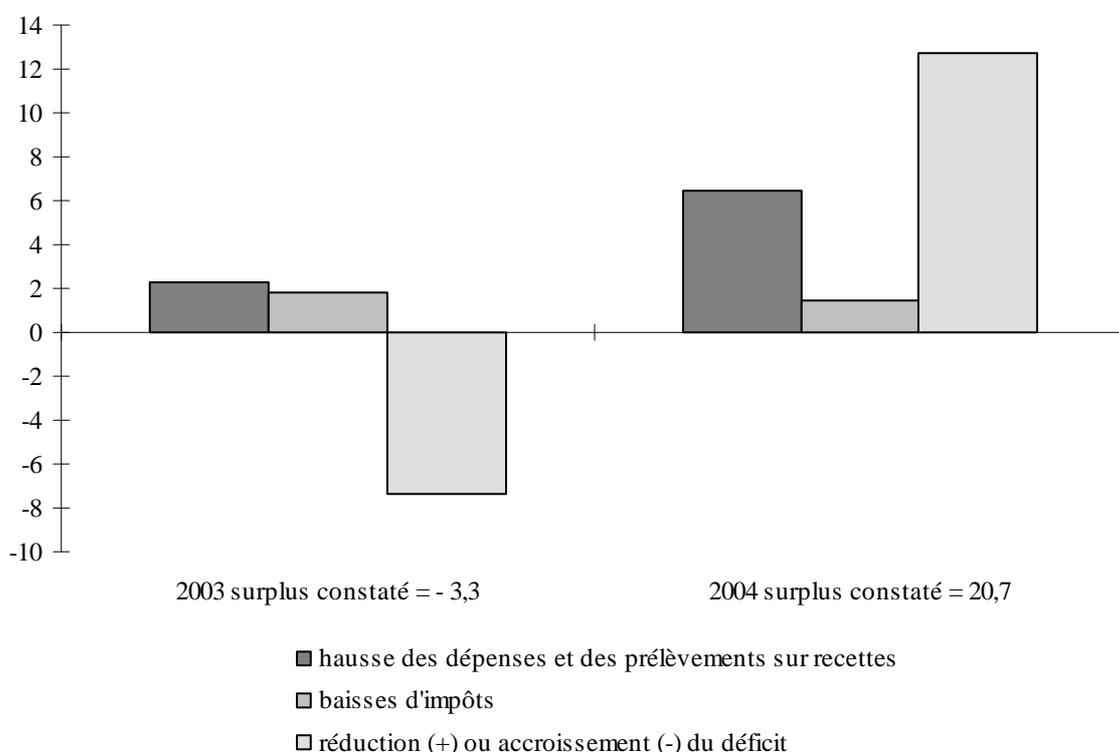
(5) Principalement la modification des règles d'attribution de la demi-part supplémentaire à l'impôt sur le revenu pour les personnes seules ayant élevé au moins trois enfants.

ainsi pu d'abord masquer (comme en 2003, année durant laquelle le déficit s'est dégradé de 7,4 milliards d'euros en dépit d'un redressement structurel réel) puis appuyer (ce fut le cas en 2004, avec une amélioration du solde de 12,7 milliards d'euros) les effets d'une stratégie budgétaire saine et responsable.

Le graphique ci-dessous présente pour sa part le niveau effectif des plus-values spontanées de recettes et met en évidence l'affectation constatée de ces surplus.

LA REPARTITION DES SURPLUS SPONTANES DE RECETTES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT EN 2003 ET 2004

(en milliards d'euros)



Un élément décisif apparaît clairement : les dépenses effectives de l'État, dont l'évolution est maîtrisée grâce à l'application exigeante de la norme de progression « zéro en volume », respectent parfaitement les plafonds votés en lois de finances initiales. Ainsi, en 2003, les charges nettes du budget général de l'État, à périmètre 2002, se sont établies à un niveau quasi identique à celui des dépenses constatées en 2002 (273,51 milliards d'euros contre 273,46 milliards d'euros) : cela tient au fait que l'évaluation de la loi de finances initiale pour 2002 « rebasée », qui a servi de fondement à l'application du gel en volume des charges de l'État, s'est révélée inférieure aux dépenses effectivement constatées pour 2002. En 2004, une nouvelle fois, le plafond de dépenses a été rigoureusement respecté : l'augmentation des charges du budget général de l'État a ainsi grevé, comme prévu en loi de finances initiale, 6,5 milliards d'euros dont 3,7 milliards d'euros liés à l'accroissement des dépenses à structure constante.

Dans ce contexte, le déficit public a joué, comme il est légitime, le rôle de variable d'ajustement des équilibres budgétaires. En 2003, l'atonie conjoncturelle avait réduit à néant les marges de manœuvre budgétaires, les recettes de l'État diminuant spontanément de 1,9 milliard d'euros. Dès lors, en dépit d'une réelle discipline budgétaire, le déficit s'était creusé « mécaniquement » de 7,4 milliards d'euros. C'est l'inverse qui s'est produit en 2004 : les bonnes surprises fiscales qui ont accompagné le net redressement de l'économie ont favorisé l'apparition d'un surplus de recettes de 20,7 milliards d'euros contre 8,4 milliards d'euros anticipés prudemment lors du vote du budget pour 2004 ⁽¹⁾. Les 10 milliards d'euros de plus-values fiscales et non fiscales non anticipées ont ainsi été exclusivement affectés à la réduction du déficit public, induisant une amélioration, d'une ampleur « historique », de 12,7 milliards d'euros du solde du budget général de l'État.

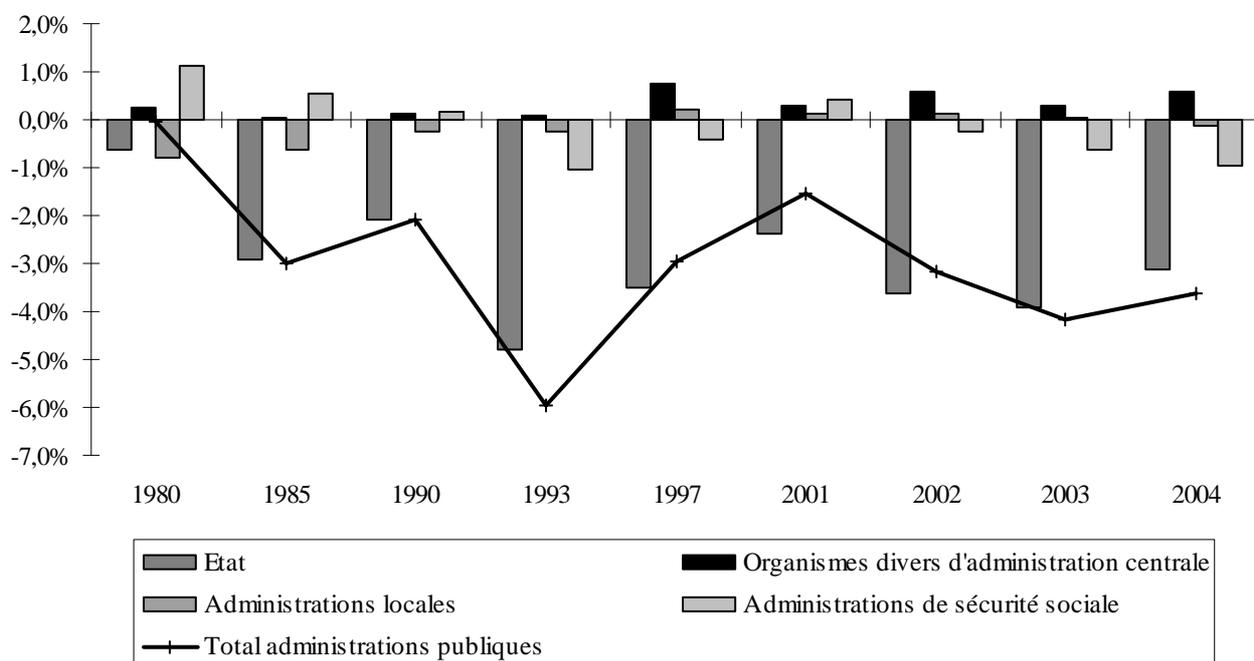
- Le solde de l'État au sens du Traité de Maastricht s'est ainsi amélioré de 0,8 point de PIB, passant de 3,9% à 3,1% du PIB. Or, malgré un doublement concomitant du solde des organismes divers d'administration centrale de 0,3% à 0,6% du PIB lié en particulier au dynamisme des recettes de privatisation qui ont permis de porter les dotations en capital de l'État à près de 5 milliards d'euros ⁽²⁾ et au versement exceptionnel par EDF et AREVA d'une soulte de 1,6 milliard d'euros au Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA), maître d'ouvrage des travaux de démantèlement du site nucléaire de Marcoule en application d'un protocole signé à la fin de 2004, le déficit global des administrations publiques ne s'est replié « que » de 0,6 point de PIB (de 4,2% à 3,6% du PIB), traduisant l'apparition d'un léger besoin de financement des collectivités territoriales (de l'équilibre à - 0,1% du PIB) et surtout, pour la deuxième année consécutive, une dégradation de 0,4 point de PIB du solde des administrations de sécurité sociale.

(1) Le détail des plus-values de recettes est présenté dans le rapport de votre Rapporteur général sur les premiers éléments relatifs à l'exécution du budget pour 2004 précité, pages 15 à 23.

(2) Le détail en est donné dans le rapport de votre Rapporteur général sur les premiers éléments relatifs à l'exécution du budget pour 2004 précité, pages 64 à 68.

CAPACITE OU BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES DEPUIS 1980

(en pourcentage du PIB)



	1980	1985	1990	1993	1997	2001	2002	2003	2004
Etat	- 0,6%	- 2,9%	- 2,1%	- 4,8%	- 3,5%	- 2,4%	- 3,6%	- 3,9%	- 3,1%
Organismes divers d'administration centrale	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,7%	0,3%	0,6%	0,3%	0,6%
Administrations locales	- 0,8%	- 0,6%	- 0,3%	- 0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	- 0,1%
Administrations de sécurité sociale	1,1%	0,5%	0,1%	- 1,0%	- 0,4%	0,4%	- 0,2%	- 0,6%	- 1,0%
Total administrations publiques	0,0%	- 3,0%	- 2,1%	- 6,0%	- 3,0%	- 1,5%	- 3,2%	- 4,2%	- 3,6%

VARIATION ANNUELLE DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES DEPUIS 1979

(en points de PIB)

Les cinq meilleures performances		Les cinq plus mauvaises performances	
1996	+ 1,4	1981	- 2,2
1987	+ 1,2	1993	- 1,8
1997	+ 1,1	1992	- 1,7
1989	+ 0,7	2002	- 1,6
2004	+ 0,6	2003	- 1,0

Le faible relais par les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale des efforts d'assainissement budgétaire consentis par l'État reste d'autant plus inquiétant que ces performances décevantes résultent principalement d'une insuffisante maîtrise des dépenses.

A la différence de 2003, la reprise conjoncturelle en 2004 a en effet stimulé les recouvrements fiscaux et sociaux. Les prélèvements obligatoires au profit de l'État ont progressé presque deux fois plus vite que le PIB (+ 7,2%),

tandis que, en neutralisant les effets de la rebudgétisation du FOREC, les impôts et cotisations sociales perçus par les administrations de sécurité sociale ont retrouvé un rythme de croissance satisfaisant (+ 3,3% dont + 3,1% pour les cotisations sociales et + 3,3% pour la CSG), légèrement supérieur à la progression de la masse salariale (+ 2,7%), soutenu par la hausse de taux de certains régimes complémentaires de retraite (ARRCO, ORGANIC, CANCAVA) et la bonne tenue de la CSG sur les revenus du patrimoine induite par le dynamisme persistant du marché immobilier. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires au profit des collectivités territoriales sont restés vigoureux (+ 4,3% à périmètre constant), nourris par une croissance soutenue des impôts locaux. Au total, les prélèvements obligatoires ont progressé de 0,3 point de PIB, hausse presque exclusivement attribuable à une progression spontanée des prélèvements plus rapide que la richesse nationale ⁽¹⁾, l'effet global des mesures fiscales et sociales nouvellement applicables en 2004 s'étant révélé neutre (+ 1,7 milliard d'euros, soit moins de 0,1 point de PIB).

EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2004

(en milliards d'euros)

prélèvements obligatoires en 2003	683,3 (43,1% du PIB)
évolution spontanée	+ 30,8
mesures fiscales et sociales	+ 1,7
Etat	+ 0,5
effets nouveaux de mesures adoptées avant mai 2002	2,0
<i>dont</i>	
<i>fin du dispositif temporaire d'augmentation de 30% de l'amortissement dégressif pour l'acquisition et la fabrication de biens durables (LFR 2001)</i>	1,1
mesures nouvelles 2004	- 1,5
<i>dont</i>	
<i>baisse de 3% de l'IR</i>	- 1,8
<i>amélioration de la PPE</i>	- 0,3
<i>changement du mode de recouvrement des plus-values immobilières</i>	0,7
<i>relèvement des tarifs de la TIPP gazole</i>	0,8
Sécurité sociale	+ 0,5
<i>allègements supplémentaires de charges sociales sur les bas salaires</i>	- 1,0
<i>autres allègements (restauration...)</i>	- 0,2
<i>cotisations à l'assurance de garantie salaire</i>	0,2
<i>contribution jour férié</i>	1,0
accroissement des cotisations des régimes de retraite complémentaire	0,4
Collectivités territoriales	+ 0,7
hausse des taux des impôts locaux	0,7
prélèvements obligatoires en 2004	716,8 (43,4% du PIB)

(1) Pour une description plus complète de ce phénomène d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, voir le rapport n° 1789 du 15 septembre 2004 de votre Rapporteur général sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2003, pages 30 à 33.

Dans ce contexte, l'apparition d'un besoin de financement des collectivités territoriales (– 1,9 milliard d'euros) et l'accentuation de celui des organismes de sécurité sociale (– 15,9 milliards d'euros) témoignent d'une croissance toujours excessivement vive des dépenses. S'agissant des collectivités territoriales, il faut remarquer, en dépit de quelques points positifs (le maintien d'investissements dynamiques qui progressent de 7,1% ou la poursuite de la décélération des charges de personnel à + 4,9% après + 6,4% en 2002 et + 5,3% en 2003, la réduction du temps de travail ayant cessé de produire ses effets), l'augmentation toujours soutenue des dépenses de fonctionnement (+ 6,0%). Parallèlement, le déficit « record » de la sécurité sociale, essentiellement attribuable à la branche maladie (– 11,6 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, à l'UNEDIC (– 4,9 milliards d'euros), reflète les difficultés de maîtrise des dépenses sociales, bien que leur décélération progressive (+ 4,5% en 2004 après + 5,2% en 2003 et + 6,3% en 2002), qui accompagne celle de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (+ 4,9% après + 6,2% en 2003 et + 7,2% en 2002) et celle des prestations chômage (+ 2,4% après + 14,1% en 2003), permettent d'envisager avec un optimisme raisonnable une reprise en main progressive sous l'effet notamment des premières inflexions des comportements que devrait induire la mise en œuvre de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission des finances a ensuite examiné le présent projet de loi dans sa séance du mercredi 28 septembre 2005.

Votre **Rapporteur général** a rappelé la portée du projet de loi de règlement, dont l'objet est de constater définitivement les encaissements de recettes, les dépenses effectives et le résultat budgétaire de l'exercice ainsi que les pertes et profits sur les emprunts, les engagements, les créances ou les opérations de trésorerie de l'État.

Le projet de loi de règlement est l'ultime acte du pouvoir financier du Parlement : il permet d'ouvrir des crédits complémentaires et procède à des annulations, il détermine le montant des soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux qui seront reportés à la gestion suivante et il « transporte » aux découverts du Trésor le résultat budgétaire, les pertes et profits et les soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux qui ne sont pas reportés sur la gestion suivante.

Ces enjeux comptables ont pu sembler nuire à l'intérêt parlementaire pour ce texte important. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 devrait à cet égard permettre un net progrès. Le projet de loi de règlement pour 2004 est sans doute le dernier examiné dans les conditions actuelles, bien que, juridiquement, la nouvelle « constitution financière » ne s'applique pleinement qu'à la loi de règlement du budget de 2006. Le développement d'une gestion orientée vers les résultats devrait en effet renforcer l'intérêt de la loi de règlement. Il serait ainsi souhaitable de réfléchir aux suites envisageables des propositions faites par MM. Didier Migaud et Alain Lambert, parlementaires en mission, dans le rapport relatif à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances qu'ils ont remis au Premier ministre en septembre 2005, de procéder à un examen rigoureux des résultats et des performances de l'exercice passé lors de l'examen du projet de loi de règlement auquel serait mieux associé chacun des ministres gestionnaires de crédits, et de concevoir la loi de règlement comme un préalable au débat d'orientation budgétaire. Selon MM. Didier Migaud et Alain Lambert, le chaînage vertueux envisagé par la LOLF serait ainsi mieux respecté si l'examen de cette loi intervenait beaucoup plus tôt dans le calendrier budgétaire.

S'agissant de l'année 2004, votre Rapporteur général a souligné le caractère très satisfaisant de l'exercice budgétaire.

Du côté des dépenses, le fait essentiel est, pour la deuxième année consécutive, le respect intégral du plafond voté par le Parlement. Les charges du budget général de l'État n'ont ainsi pas excédé l'enveloppe déterminée dans la loi de finances initiale, c'est-à-dire 283,7 milliards d'euro. Dès lors, la dépense n'a pas progressé plus vite que l'inflation, conformément au principe de « croissance zéro » en volume.

Cette performance a été rendue possible par une régulation budgétaire active, quoique moins contraignante qu'en 2003. Dès le début de l'exercice 2004, près de sept milliards d'euros ont été mis en réserve (4 milliards d'euros de crédits initiaux et 2,9 milliards d'euros de crédits reportés depuis l'exercice 2003). Une partie de ces crédits a été « dégelée », une autre a servi de gages aux différents décrets d'avance (pour 1,36 milliard d'euros) et une dernière a été annulée (992 millions d'euros de crédit en septembre 2004).

Seule ombre au tableau, le plafond des charges déterminé par la loi de finances initiale pour 2004 (283,7 milliards d'euros) a été augmenté de 1,8 milliard d'euros au moment du vote de la loi de finances rectificative de fin d'année. Ces crédits supplémentaires, qui, compte tenu de la date de promulgation du collectif, n'ont pas pu être consommés dans leur intégralité en 2004, ont contraint le Gouvernement à faire une pause momentanée dans l'effort de réduction des reports de crédits d'une année sur l'autre (les reports entrants en 2005, à 9,7 milliards d'euros, ont ainsi augmenté de 700 millions d'euros par rapport au niveau des reports entrants en 2004), interrompant – provisoirement – un cycle vertueux (réduction des reports « entrants » de 14 milliards d'euros en 2002 à 9 milliards d'euros en 2004).

Du côté des recettes de l'État, votre Rapporteur général a souligné le caractère très vertueux des choix budgétaires faits à l'automne 2003 : les ressources pour 2004 ont été évaluées avec une très grande prudence (croissance de l'économie anticipée à 1,7% et élasticité des recettes fiscales nettes au PIB inférieure à l'unité), et, mieux, le surplus ainsi anticipé dans la loi de finances initiale (8,4 milliards d'euros de recettes supplémentaires spontanées entre 2004 et 2003) a été réparti avec responsabilité, puisque 5,9 milliards d'euros ont été affectés à la hausse des charges publiques (dépenses de l'État et prélèvements sur recettes), 1,5 milliard d'euros aux baisses d'impôts et 1,1 milliard d'euros à la réduction du déficit.

Dans ce contexte, les plus-values non anticipées de ressources apportées par la reprise économique (10 milliards d'euros) ont été intégralement consacrées à réduire le déficit, qui s'est par conséquent replié de 12,7 milliards d'euros par rapport à 2003. Au final, 62% des recettes supplémentaires en 2004 ont été affectées à la réduction du déficit, 31% et 7% seulement étant respectivement consacrées à augmenter les charges publiques et à réduire les impôts. Une telle performance invite à l'optimisme : le chemin n'est pas si long qui doit conduire nos finances publiques vers l'excédent primaire, c'est-à-dire la situation dans laquelle les recettes de l'État couvrent ses dépenses hors le poids du passé, qui est

proche de 35 milliards d'euros. Deux années comme l'exercice 2004 suffiraient à atteindre cet objectif essentiel à l'assainissement des finances publiques.

Comme de coutume, le projet de loi de règlement propose d'inévitables ajustements de crédits. Pour le budget général, ce sont 900 millions d'euros de crédits supplémentaires qui sont demandés, soit significativement moins que les 3,2 milliards d'euros en 2003. Sans surprise, les ouvertures concernent essentiellement des chapitres dotés de crédits évaluatifs, tels que les pensions, les frais de justice ou les prestations ou cotisations sociales versées par l'Etat. Il est heureux qu'en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le champ de ces crédits évaluatifs soit significativement réduit, à compter de la loi de finances pour 2006. Le projet de loi de règlement propose par ailleurs des annulations de crédits à hauteur de 3 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros de crédits d'intervention et 1,1 milliard d'euros de dégrèvements et remboursements d'impôts, toujours délicats à évaluer en loi de finances initiale. S'agissant des budgets annexes, l'élément notable est l'ouverture de 2,8 milliards d'euros supplémentaires sur le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), désormais clos et auquel succède un établissement public administratif, le Fonds de financement des prestations agricoles (FFIPSA). Enfin, des crédits complémentaires sont demandés en faveur des comptes spéciaux du Trésor (pour 8 milliards d'euros) et une autorisation de découvert sur le compte « Opérations avec le FMI » est proposée, à hauteur de 8,7 milliards d'euros.

L'exécution du budget 2004, à bien des égards exemplaire, doit donner confiance pour les années à venir. Pour être utile, elle doit permettre de prendre conscience de quelques règles et principes élémentaires. On constate par exemple, ces dernières années, qu'une évolution du produit intérieur brut (PIB) au rythme de la croissance potentielle (environ 2,25 %) provoque mécaniquement, en moyenne, une hausse des recettes de 10 milliards d'euros. Sur ces 10 milliards, 5 milliards d'euros sont en général nécessairement affectés à l'évolution des dépenses du budget général au rythme de l'inflation, en particulier les charges de personnel et de pensions. La répartition des 5 milliards d'euros « restants » est donc un enjeu crucial : des baisses d'impôt de trop grande ampleur et non gagées par des réductions équivalentes de dépenses empêchent toute amélioration structurelle du déficit de l'Etat. Cette règle renseigne sur le passé : si les années de croissance de la fin de la décennie 1990 avaient été mises à profit, le solde budgétaire aurait pu se rapprocher de l'équilibre en 2001. Il n'y a donc aucune fatalité en matière de déficit et d'endettement, il s'agit d'une question de volonté politique. La règle vaut aussi pour l'avenir : à moyen terme, un objectif simple – mais mobilisateur – devrait consister à « viser » un déficit de 35 milliards d'euros, afin d'atteindre le solde stabilisant la progression de la dette publique et, ainsi, de mettre fin au fameux effet « boule de neige ».

M. Hervé Mariton s'est étonné que, dans son rapport de juin 2005 sur les premiers éléments de l'exécution du budget 2004, votre Rapporteur général ait attribué pour l'essentiel aux phénomènes climatiques de l'été 2003 l'augmentation des droits de mutation perçus par l'Etat.

M. Didier Migaud a dit partager le souhait de votre Rapporteur général que la Commission des finances examine pour la dernière fois le projet de loi de règlement de la manière dont elle le fait cette année. Car seule l'exécution budgétaire fait ressortir la réalité de l'action gouvernementale, de sorte qu'il conviendrait de lui consacrer plus de temps à l'avenir en définissant d'autres modalités d'examen dès l'an prochain. La lettre et l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances plaident en ce sens.

Sur le fond, les parlementaires de l'opposition socialiste sont en revanche en désaccord total avec votre Rapporteur général. Malgré une croissance économique et des recettes en hausse, il apparaît que les dépenses ne sont pas contenues. Plus objective que votre Rapporteur général, la Cour des comptes répertorie les mouvements comptables sans lesquels il serait impossible de présenter la situation sous un jour aussi optimiste : des dépenses budgétaires sont traitées comme des dépenses fiscales ; des reports sont décidés dès le début de l'année, alors même que l'État n'honore pas toujours ses factures. Les députés socialistes de la Commission des finances ont formulé une demande de suivi de ces opérations qui est, pour l'instant, restée sans suite.

En 1999, les surplus de recettes ont été employés à réduire le déficit dans une mesure bien supérieure à ce que prétend votre Rapporteur général. Il n'en est allé différemment qu'en 2000, parce que des réductions d'impôts avaient alors été décidées. Encore faudrait-il rappeler quelles déclarations le Président de la République faisait à ce sujet le 14 juillet 1999, et avec lui tous les parlementaires de l'actuelle majorité qui reprenaient, même avec plus de prudence, ses propos sur la « cagnotte ». Il convient donc de ne pas refaire le passé, ni encore moins de le réinterpréter dans une perspective différente de celle où l'on se plaçait soi-même à l'époque. Car en 1999, 2000 et 2001, le solde primaire si souvent invoqué par le Rapporteur était positif ; aujourd'hui, il ne l'est plus. Certes, les comptes de l'État bénéficiaient alors de la croissance économique, mais encore faut-il savoir la stimuler. Avec ces résultats manifestement moins bons que sous la législature précédente, il faut compter et souhaiter que l'alternance ne tarde pas à revenir. Le ministre des Finances lui-même déclarait ce matin se contenter de vouloir stabiliser le déficit, alors qu'il se fixait comme objectif de le faire baisser quand il arrivait aux affaires, il y a seulement quelques mois. Sa bonne volonté a manifestement « fondu », s'étant lui-même aperçu que la maîtrise des comptes publics laisse à désirer.

M. Charles de Courson a également estimé que votre Rapporteur général péchait par excès d'optimisme. Dans son rapport de juin 2005 sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004, la Cour des comptes a fait apparaître que la réduction de 13 milliards d'euros du déficit budgétaire s'expliquait aux deux tiers par des opérations purement comptables. Elles ont notamment consisté à évacuer de manière artificielle 3,2 milliards d'euros de déficit du BAPSA vers un établissement public gérant ce fonds (le FFIPSA), deux milliards d'euros de déficit étant imputables à la seule année 2004. Ainsi, il est patent que le Gouvernement ne tient pas son objectif de gel des dépenses en volume. Si l'on

tient compte des prélèvements sur recettes, des crédits d'impôt qui conduisent à des remboursements et dégrèvements, mais aussi du soutien financier accordé aux Charbonnages de France, à Réseau ferré de France (RFF) ou à l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) qui a repris les engagements du Crédit lyonnais, il apparaît que les dépenses ont augmenté deux fois plus vite que ce qui est annoncé. En modifiant les périmètres, ce Gouvernement dissimule la réalité budgétaire comme l'avaient fait ses prédécesseurs. La loi organique relative aux lois de finances marquait pourtant la nette volonté du Parlement d'une présentation budgétaire plus claire et plus sincère.

M. Charles de Courson a rappelé que les reports à la gestion suivante de crédits ouverts au titre des dépenses militaires en capital ont atteint 2,77 milliards d'euros en 2004, soit une augmentation de 83% par rapport aux reports de la gestion précédente. Comme il en a pris l'habitude, le Gouvernement a bloqué en fin d'année la consommation de ces crédits pour mieux la reporter sur l'année suivante, ce qui a permis une baisse du déficit qui tient plus de l'affichage que d'une réelle maîtrise des dépenses.

Cet artifice comptable n'est d'ailleurs pas le pire que comporte le présent projet de loi. On peut douter de la constitutionnalité de son article 8 relatif au résultat des budgets annexes, et notamment du BAPSA.

Par ailleurs, si quelques plus-values de recettes ont été utilisées pour réduire le déficit, dans des proportions de 3 à 4 milliards d'euros, le véritable problème reste qu'aucun Gouvernement, même en période de forte croissance, n'a été capable de réduire les dépenses publiques.

Tout en reconnaissant que les budgets des années 1999, 2000 et 2001 étaient en excédent primaire, votre **Rapporteur général** a rappelé que la véritable question est de savoir comment ont été utilisés les surplus de recettes dont a bénéficié le Gouvernement de l'époque. Sur la période 1997 à 2001, ceux-ci se sont élevés à 70 milliards d'euros, mais seuls 13% ont été consacrés à la baisse du déficit, alors que 49% ont été utilisés pour financer la hausse de dépenses et 38% les baisses d'impôts.

De plus, cet excédent primaire, que M. Didier Migaud met à l'actif du Gouvernement de l'époque, aurait pu constituer un équilibre budgétaire réel, c'est-à-dire l'équilibre du budget de l'Etat, si la clé de répartition des surplus de recettes avait été celle appliquée durant l'exercice 2004.

Votre Rapporteur général a ensuite souligné que le rapport de la Cour des comptes qu'invoque M. Charles de Courson à l'appui de son argumentation sur l'insincérité des comptes de l'Etat, reconnaît bel et bien qu'à périmètre constant, la norme de dépense a été respectée. En outre, si la Cour a critiqué le fait que certaines dépenses soient traitées comme des « dépenses fiscales », et donc comme de moindres recettes, l'effet sur l'équilibre du budget est neutre.

Mais ce qui est incontestable, c'est que l'exécution 2004 se caractérise par

une rigueur qui a permis de ramener le déficit en exécution du budget de l'Etat à 43,9 milliards, d'euros contre un déficit prévu de 55,1 milliards d'euros, rappelant en outre qu'en 2003, le déficit avait été de 57 milliards d'euros en exécution.

S'agissant du BAPSA, l'article 40 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) ayant créé le FFIPSA et supprimé le BAPSA lui a logiquement transféré le déficit de celui-ci. L'article 8 du présent projet de loi de règlement n'est donc rien d'autre que la conséquence de ce qui a été décidé il y a deux ans pour le financement des prestations sociales agricoles. Par ailleurs, le Gouvernement, depuis la première loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002), a multiplié les mesures tendant à affecter des ressources supplémentaires au BAPSA. Certes, il subsiste un déficit cumulé de 3,2 milliards d'euros, mais 2,8 milliards d'euros ont été ouverts pour le BAPSA en exécution 2004. M. Yves Censi, ancien rapporteur du budget du BAPSA, a estimé que du fait des évolutions démographiques, il est probable que le déficit diminue progressivement au cours des années à venir.

Votre Rapporteur général a rappelé à nouveau que la situation en cause est issue d'une décision prise en loi de finances pour 2004 en toute conscience et sur laquelle l'amendement présenté propose de revenir.

M. Charles de Courson a souligné que la Cour des comptes, si elle a pu exprimer une position excessive, a mis en lumière à juste titre plusieurs phénomènes. D'une part, certains mécanismes ont été mis en œuvre pour soulager artificiellement le déficit, cas de figure illustré par le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA). D'autre part, des recettes sur les comptes spéciaux du Trésor ont été sciemment utilisées pour financer des dépenses récurrentes. La Commission européenne considère d'ailleurs qu'il s'agit de dépenses à prendre en compte pour le calcul du déficit maastrichtien. Enfin, il a été ainsi donné l'illusion d'une plus faible croissance des dépenses.

Votre **Rapporteur général** a réaffirmé son attachement à ce que les crédits d'impôt soient uniquement traités en loi de finances, principe malheureusement contrecarré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

S'agissant du BAPSA, anticipant sur la discussion de l'article 8, **M. Charles de Courson** a insisté sur le fait qu'il n'est pas raisonnable de transférer un déficit à un établissement public administratif s'apparentant à une « coquille vide », d'autant que le déficit du BAPSA a vocation à perdurer en raison de la poursuite du déficit de l'assurance-maladie et de recettes stagnantes. En additionnant les déficits de 2003 et 2004, le FFIPSA supporte ainsi près de cinq milliards d'euros avec des taux d'intérêt élevés en raison d'un financement par emprunt à court terme.

M. Didier Migaud a approuvé ce raisonnement, soulignant la pertinence et le bon sens des analyses de la Cour des comptes et en déduisant que la présentation de l'évolution de la dépense était viciée. Il a également indiqué que

des mécanismes similaires seront utilisés pour l'exécution 2005, notamment avec le nouveau prêt à taux zéro et les mesures relatives à l'apprentissage.

M. Alain Rodet est intervenu sur les dépenses effectuées sous la législature précédente en rappelant qu'il avait alors fallu faire face à la professionnalisation de l'armée et la fin du service militaire obligatoire, ce qui indirectement libérait aussi sur le marché du travail des dizaines de milliers de jeunes actifs.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2004.

Cet article tend à constater pour 2004 les montants des ressources et des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

S'agissant du budget général, les ressources font l'objet d'une appréciation globale, en distinguant les recettes brutes et les recettes nettes des prélèvements sur recettes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales et des Communautés européennes et des remboursements, dégrèvements et recettes en atténuation des charges de la dette. Des dépenses brutes du budget général sont déduits les dégrèvements et remboursements d'impôts et les recettes en atténuation des charges de la dette. Les dépenses nettes du budget général font l'objet de deux distinctions :

- entre les dépenses civiles et militaires ;
- au sein des dépenses civiles, entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.

S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les ressources et les charges sont présentées par catégorie de comptes, en distinguant, au sein de la catégorie des comptes d'affectation spéciale, les comptes relatifs à des opérations à caractère définitif et les comptes relatifs à des opérations à caractère temporaire. Les montants des ressources et des charges des budgets annexes sont précisés pour chacun desdits budgets.

Le présent article arrête enfin le montant du solde issu de l'exécution des lois de finances pour 2004. Le montant de ce solde débiteur s'établit à 43.880,75 millions d'euros hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) et le Fonds de stabilisation des changes.

Ces éléments sont analysés dans le rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004 ⁽¹⁾ et dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

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

(1) M. Gilles Carrez, *Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004* (n° 2354, juin 2005).

Article 2

Recettes du budget général.

Cet article tend à constater, pour 2004, le montant définitif des recettes brutes du budget général. Ce montant s'établit à 309 955, 62 millions d'euros.

Ce résultat et ses composantes sont analysés dans le rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004 et dans la partie générale qui ouvre le présent rapport. ⁽¹⁾

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

(1) M. Gilles Carrez, *Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004* (n° 2354, juin 2005).

Article 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général.

Le présent article tend à constater le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général en 2004, par titre et de façon consolidée. Cet article propose également des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés sur les crédits ouverts en 2004.

I.- L'exécution budgétaire en 2004

Il convient de souligner, d'un point de vue global, que les crédits initiaux nets (hors remboursements et dégrèvements d'impôts et recettes en atténuation des charges de la dette) du budget général s'élevaient à 283,69 milliards d'euros. Abstraction faite des crédits ouverts par voie de fonds de concours, qui font l'objet d'une simple évaluation en loi de finances initiale, les dépenses du budget général atteignent 284,75 milliards d'euros

Le solde des interventions demandées par le présent projet de loi étant égal à – 1,08 milliard d'euros sur les crédits nets du budget général, les dépenses réalisées en 2004 atteignent 283,66 milliards d'euros et sont bien conformes au plafond de dépenses voté par le Parlement en loi de finances initiale.

Le montant total des crédits bruts (y compris remboursements et dégrèvements d'impôts et recettes en atténuation de la dette ⁽¹⁾) ouverts en loi de finances initiale pour 2004 au titre des dépenses ordinaires civiles s'élevait à 294,86 milliards d'euros. Par l'effet des mesures réglementaires et législatives prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles au titre des dépenses ordinaires civiles a atteint 307,44 milliards d'euros.

Le tableau suivant retrace, pour l'année 2004, l'évolution des crédits bruts du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes.

(1) Pour mémoire, les remboursements et dégrèvements d'impôts s'élevaient à 64,21 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004. Avant l'intervention du présent projet de loi, leur montant s'élève à 65,61 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements d'impôts apparaissent à la fois en dépenses et en recettes. Ils sont une charge du budget général car ils constituent des reversements d'imposition. Ils viennent également en diminution des recettes de l'Etat et figurent dans les évaluations de recettes. En conséquence, l'évaluation des dépenses de l'Etat peut être faite à partir des crédits nets, hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

Pour la première fois, en 2003, les dépenses du budget général ont été présentées nettes des recettes en atténuation de la charge de la dette. Pour mémoire, les recettes en atténuation des charges de la dette étaient égales à 2,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004 et leur montant n'a pas été modifié en cours d'année.

L'EVOLUTION DES CREDITS BRUTS DU BUDGET DE L'ETAT ^(a)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	L'évolution des crédits budgétaires bruts par l'effet des mesures législatives				Total des crédits votés
		Loi de finances rectificative du 30 décembre 2004				
		Décrets d'avance et annulations associées	Ouvertures	Annulations	Variation nette	
A.- Charges définitives						
1. Budget général						
Dépenses ordinaires civiles.....	294.860	- 526	4.579	- 1.799	2.254	297.114
Dépenses civiles en capital	13.883	- 462	871	- 368	41	13.924
Dépenses militaires ordinaires	26.667	692	210		902	27.569
Dépenses militaires en capital.....	14.898	- 696	661		- 35	14.863
Total Budget général	350.308	- 992	6.321	- 2.167	3.162	353.470
2. Comptes d'affectation spéciale						
Dépenses ordinaires	3.642			- 12	- 12	3.630
Dépenses en capital	3.987					3.987
Total Comptes d'affectation spéciale	7.629			- 12	- 12	7.617
3. Budgets annexes	16.793					16.793
Total Charges définitives	374.730	- 992	6.321	- 2.179	3.150	377.880
B.- Charges temporaires						
Comptes spéciaux du Trésor (b).....	62.124					62.124

(en millions d'euros)

	L'évolution des crédits budgétaires bruts par l'effet des mesures réglementaires							Total des crédits disponibles avant PLR
	Reports de la gestion 2003	Fonds de concours	Décrets d'annulation (c)	Plus-values de recettes	Transferts et répartition	Reports à la gestion 2005	Solde des modifications réglementaires	
A.- Charges définitives								
1. Budget général								
Dépenses ordinaires civiles.....	3.379	1.384			9.216	- 3.651	10.328	307.442
Dépenses civiles en capital	3.942	2.689			1.353	- 3.109	4.875	18.799
Dépenses militaires ordinaires	170	459			- 9.149	- 171	- 8.691	18.878
Dépenses militaires en capital.....	1.512	199			- 1.420	- 2.775	- 2.484	12.379
Total Budget général.....	9.003	4.731			0	- 9.706	4.028	357.498
2. Comptes d'affectation spéciale								
Dépenses ordinaires	246			30		- 289	- 13	3.617
Dépenses en capital.....	176			25		- 209	- 8	3.979
Total Comptes d'affectation spéciale	422			55		- 498	- 21	7.596
3. Budgets annexes	235	5		27		- 214	53	16.846
Total Charges définitives.....	9.660	4.736		82		- 10.418	4.060	381.940
B.- Charges temporaires								
Comptes spéciaux du Trésor (b).....	495					- 1.483	- 988	61.136

(a) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts et recettes en atténuation des charges de la dette.

(b) Uniquement les comptes spéciaux dotés de crédits.

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

S'agissant des dépenses ordinaires civiles, la loi de finances rectificative pour 2004 (loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004) ainsi que les décrets d'avance et d'annulation associés ont accru les crédits initiaux bruts de 0,7 % (soit 2,25 milliards d'euros). L'augmentation des crédits nets des dépenses ordinaires civiles a, quant à elle, atteint 0,4% (soit 859 millions d'euros).

Les interventions réglementaires en cours d'année ont elles aussi accru le montant des crédits bruts initiaux à hauteur de 3,5% (soit 10,33 milliards d'euros) :

– les reports de crédits ⁽¹⁾ de la gestion 2003 se sont élevés à 3,38 milliards d'euros et les reports à la gestion 2005 sont égaux à 3,65 milliards d'euros ;

– les répartitions de dotations globales, les transferts de crédits et les virements de crédits ⁽²⁾, opérations qui ne modifient pas le montant total des crédits mais en modifient la répartition entre les ministères ou au sein d'un ministère, ont accru les crédits bruts des dépenses ordinaires civiles de 9,22 milliards d'euros ;

– les rattachements de fonds de concours ont représenté 1,38 milliard d'euros.

Quelques chiffres permettent de rendre compte de l'évolution des grandes catégories de dépenses entre 2003 et 2004 :

● les charges nettes de la dette ont représenté 38,6 milliards d'euros en 2004 (contre 38,3 milliards d'euros en 2003), soit une hausse de 0,8% (après une baisse de 1,3% en 2003). La hausse de l'encours a été compensée par la poursuite de la baisse des taux d'intérêt. La charge d'intérêt des émissions à long terme (obligations assimilables du Trésor, OAT) a augmenté de 2,6%, celle des émissions à moyen terme (bons du trésor à intérêts annuels, BTAN) a crû de 5,8% tandis que la charge d'intérêt des bons à taux fixes (BTF), d'une durée inférieure ou égale à un an, a diminué de 13,4%.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts ont, pour la première fois depuis 1994, diminué par rapport à l'année précédente (– 2,6%). Ils s'établissent à 64,47 milliards d'euros, après intervention du présent projet de loi de règlement. Les dégrèvements et remboursements d'impôts sur les contributions directes ont baissé de manière significative. Ainsi, les remboursements d'impôt sur les sociétés ont diminué de 9 milliards d'euros en 2003 à 7,3 milliards d'euros en 2004. En revanche, les dégrèvements sur les produits indirects et divers augmentent de

(1) L'article 17 de la l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances permet au Gouvernement de déroger au principe d'annualité budgétaire en lui donnant la faculté de reporter des crédits sous certaines conditions. Pour les dépenses en capital, les crédits de paiement sont reportables sans limite ; en ce qui concerne les dépenses ordinaires, les crédits correspondant à des dépenses engagées mais non encore ordonnancées peuvent être reportés dans la limite de 10% de la dotation initiale du chapitre. Par ailleurs, les crédits inscrits à l'état H sont reportables sans limite.

(2) L'article 7 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit la possibilité de crédits globaux dans les cas où la répartition des crédits par chapitre ne peut pas être déterminée au moment du vote de la loi de finances ainsi que pour les dépenses éventuelles ou accidentelles.

Les transferts de crédits d'un service à un autre permettent de modifier le service responsable de l'exécution d'une dépense sans en modifier la nature.

Les virements de crédits modifient, quant à eux, la nature de la dépense à laquelle ils avaient été affectés. Les virements doivent intervenir au sein du même titre d'un même ministère et ne peuvent excéder 10% des crédits des chapitres concernés. La procédure des virements de crédits est encadrée par l'article 14 de l'ordonnance organique précitée.

7,2%. Au titre des produits indirects, le remboursement de la taxe d'équarrissage jugée contraire au droit communautaire explique une grande partie de l'augmentation ;

- les dépenses civiles de fonctionnement (titres II et III) se sont élevées à 119,50 milliards d'euros en 2004, soit une hausse de 3,3% par rapport à l'année précédente. Au sein de ce total, les charges de personnel représentent 96,21 milliards d'euros (y compris les pensions militaires) et les charges de fonctionnement 19,86 milliards d'euros. Les dotations des pouvoirs publics (titre II) s'élèvent, quant à elles, à 830 millions d'euros.

Il convient de souligner que des expérimentations menées en vue de l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ont conduit à globaliser certains crédits de personnel et de fonctionnement, rendant moins significatif le suivi des dépenses du titre III d'une année sur l'autre ⁽¹⁾. C'est ainsi que, principalement du fait de ces changements de périmètre, les charges civiles de personnel ont diminué en 2004. Les pensions constituent le poste de dépenses le plus dynamique, ces dernières ayant progressé de 6% entre 2003 et 2004. Enfin, les dépenses civiles de fonctionnement ont progressé de 13,1%. Au sein de celles-ci, les « dépenses diverses » ont progressé de près de 80% pour atteindre 8,2 milliards d'euros, regroupant un montant croissant de dépenses de rémunérations suite au processus de globalisation des dotations de certains services de l'Etat ;

- les dépenses d'intervention, qui constituent le titre IV, ont atteint 80,16 milliards d'euros en 2004, contre 77,17 milliards d'euros en 2003. Ce titre est largement affecté par les changements de périmètre du budget entre 2003 et 2004. Ainsi, les interventions à caractère économique augmentent de près de 90% pour atteindre 33,72 milliards d'euros du fait de l'intégration au sein du budget général des compensations d'exonérations de cotisations sociales prises en charge jusqu'en 2003 par le FOREC (+ 16,3 milliards d'euros). En dehors de cette dépense, les interventions économiques continuent à décroître. Les aides à l'emploi ont été recentrées sur le secteur marchand (contrats initiative emploi et contrats jeunes en entreprise) et, dans le domaine agricole, la réforme du service public de l'équarrissage et la baisse des indemnités au titre de l'élimination des farines et graisses animales expliquent un recul des interventions en faveur de l'agriculture. La budgétisation de la contribution à l'apurement de la dette de Réseau ferré de France explique une bonne part de la hausse des subventions à diverses entreprises d'intérêt public. Les dépenses d'interventions sociales atteignent 27,16 milliards d'euros et baissent de 5,2 milliards d'euros par rapport à 2003, du fait du transfert aux départements du RMI. Les interventions à caractère éducatif et culturel, d'un montant de 15,87 milliards d'euros, diminuent de 1,7% par rapport à 2003, une partie des dépenses de subventions à l'enseignement privé et de bourses scolaires ou universitaires étant globalisée au sein du titre III pour

(1) Les « expérimentations LOLF » effectuées en 2004 ont globalisé des crédits des titres III et IV au sein des chapitres de la partie 39 créée à cet effet pour un total de 2,61 milliards d'euros alors que les expérimentations menées en 2003 ne permettaient de globaliser que des crédits d'un même titre.

préparer la mise en œuvre de la LOLF. Les interventions à caractère politique et administratif diminuent de 82,6% pour atteindre 1,58 milliard d'euros, notamment du fait de la réforme des dotations aux collectivités territoriales (– 7,5 milliards d'euros).

*A.- Les modifications des crédits prises en compte
par la loi de finances rectificative pour 2004*

Le tableau suivant présente les modifications apportées au montant des crédits bruts du budget général en cours d'exécution, hors les reports à l'année suivante, depuis 1999.

MODIFICATIONS APPORTÉES ^(a) AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS ^(a) DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Écart 2004/2003 (en %)
Crédits votés :							
Loi de finances initiale.....	303.866	306.919	319.737	331.777	339.364	350.308	+ 3,22
Loi de finances rectificative.....	3.222	7.079	6.012	4.002	– 552	3.162	+ 672,83
Total des crédits votés (A).....	307.088	313.998	325.749	335.779	338.812	353.470	+ 4,33
Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) (B).....	16.521	17.477	18.289	18.151	15.208	13.734	– 9,7
Majoration des crédits par voie réglementaire (B/A en %).....	+ 5,4	+ 5,6	+ 5,6	+ 5,4	+ 4,5	+ 3,8	
Total des crédits ouverts (A+B).....	323.609	331.475	344.038	353.930	354.020	367.204	+ 3,7

(a) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts et recettes en atténuation des charges de la dette.

La loi de finances rectificative pour 2004 a ratifié les ouvertures de crédits effectuées par quatre décrets d'avance ⁽¹⁾ pris au cours de l'année 2004 et intégré les annulations de crédits compensant ces ouvertures. Est également associé au collectif un décret d'annulation pris en application de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽²⁾ et concernant les dépenses ordinaires civiles à hauteur de 473 millions d'euros. En outre, la loi de finances rectificative a procédé à des ouvertures et à des annulations sur les crédits bruts des dépenses civiles ordinaires, dont le solde s'élève à 2,78 milliards d'euros.

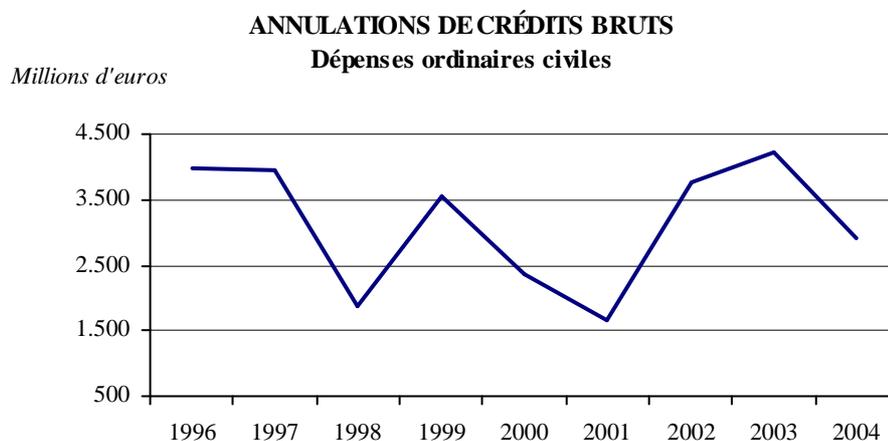
(1) L'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précitée dispose, en ses 2° et 3° :

« 2° En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ;

3° En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris en conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement. »

(2) L'article 14 dispose qu'un crédit devenu sans objet peut être annulé et qu'un crédit peut être annulé afin de préserver l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances.

Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d'exécution (mesures législatives et réglementaires). Il apparaît que la régulation budgétaire a été moins intense en 2004 qu'en 2003.



Au total, le solde de ces ouvertures et annulations de crédits bruts sur les dépenses ordinaires civiles associées au collectif a atteint 2,25 milliards d'euros. En 2003, la majoration de ces crédits n'avait été que de 441 millions d'euros.

● Le détail des ouvertures opérées par les quatre décrets d'avance (n° 2004-544 du 14 juin 2004, n° 2004-817 du 19 août 2004, n° 2004-931 du 3 septembre 2004 et n° 2004-1146 du 28 octobre 2004) pris en 2004 est présenté par votre Rapporteur général dans son rapport sur les premiers éléments de l'exécution du budget 2004 ⁽¹⁾. Les principales ouvertures ont financé notamment l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, des dispositifs de préretraite sur le budget du Travail ainsi que les mesures prises pour faire face aux conséquences de la sécheresse de l'année 2003. Chaque décret d'avance a été compensé par des annulations affectant en principe les ministères à due proportion des ouvertures dont ils bénéficiaient. Au total, les crédits nets des dépenses civiles ordinaires ont été diminués de 53 millions par ces décrets d'avance et ces annulations associées.

Il convient également de souligner qu'un décret d'annulation (n° 2004-962 du 9 septembre 2004) a réduit de 473 millions d'euros les crédits nets des dépenses civiles ordinaires.

Enfin, la loi de finances rectificative a procédé à des ouvertures et à des annulations sur les dépenses civiles ordinaires dont le solde s'élève à 1,38 milliard d'euros pour les crédits nets. Votre Rapporteur général renvoie aux développements de son rapport présenté sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004 pour la justification des mesures prises par la loi de finances rectificative ⁽²⁾.

(1) M. Gilles Carrez, rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004, rapport n° 2354, juin 2005, page 31.

(2) Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004, rapport n° 1976, décembre 2004.

- S'agissant des remboursements et dégrèvements d'impôts, 2,23 milliards d'euros ont été ouverts et 839 millions d'euros ont été annulés par la loi de finances rectificative pour 2004.

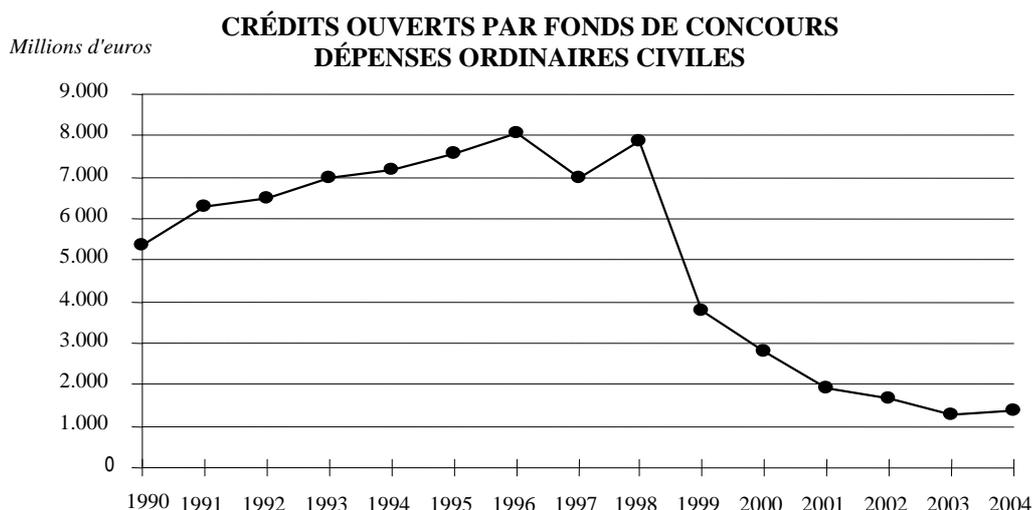
B.- Les modifications du montant des crédits par voie réglementaire

Les mouvements réglementaires des crédits recouvrent les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours, les reports de crédits de la gestion précédente et ceux à la gestion suivante, les annulations de crédits non retenues dans les prévisions de la loi de finances rectificative (il n'y a pas eu de crédits concernés en 2004) ainsi que les transferts, virements et répartitions de crédits.

Comme il a été indiqué, les répartitions de dotations globales, les transferts de crédits et les virements de crédits, opérations qui ne modifient pas le montant total des crédits mais en modifient la répartition entre les ministères ou au sein d'un ministère, ont accru les crédits bruts des dépenses ordinaires civiles de 9,22 milliards d'euros (contre 8,87 milliards d'euros en 2003). De manière traditionnelle, ce mouvement s'explique par le transfert vers le budget des Charges communes des crédits pour charges de pensions inscrits sur le budget de la Défense en loi de finances initiale. Au sein des dépenses civiles ordinaires, les ministères ont également procédé à un transfert de crédits vers le budget des Charges communes, pour un montant total de 27,01 milliards d'euros.

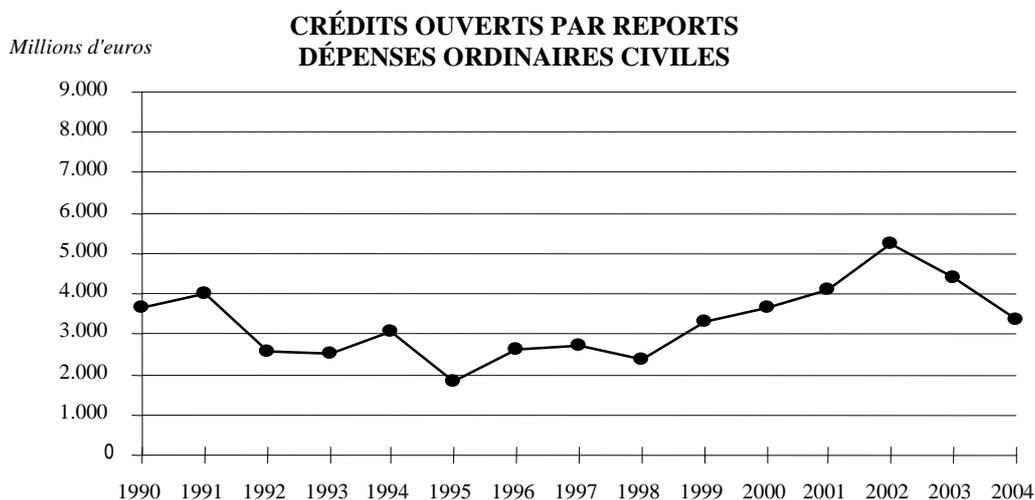
Les crédits ouverts par voie de fonds de concours pour les dépenses civiles ordinaires s'élèvent à 1,38 milliard d'euros (contre 1,29 milliard d'euros en 2003 et 1,66 milliard d'euros en 2002). Cette hausse de 7% est légèrement supérieure à celle observée pour l'ensemble des crédits ouverts par voie de fonds de concours sur le budget général (soit +6% entre 2003 et 2004). Ce sont les crédits ouverts par le FEOGA-Garantie ainsi que par le fonds social européen qui expliquent cette augmentation.

Le graphique suivant présente l'évolution des ouvertures par fonds de concours sur les dépenses ordinaires civiles depuis 1990.



Les reports de crédits de la gestion 2003 ont atteint 3,38 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires civiles, contre 4,41 milliards d'euros l'année précédente. Cette diminution des reports va dans le sens d'une meilleure lisibilité et d'un plus grand respect de l'autorisation parlementaire. Ainsi, les reports « entrants » de l'exercice 2004 représentaient 1,15% des crédits initiaux bruts, contre 1,54% en 2003.

Le graphique suivant présente l'évolution des reports « entrants » depuis 1990.



Cependant, il convient de souligner que la balance des reports qui mesure la différence entre les reports de la gestion précédente et les reports à la gestion suivante est négative de 272 millions d'euros en 2004, la masse des reports à la gestion suivante ayant augmenté entre 2003 et 2004.

En moyenne, les reports à la gestion suivante atteignent 1,17% des crédits ouverts. Néanmoins, comme l'indique le tableau suivant, des disparités existent entre les ministères. Ce tableau permet également de connaître le détail, par ministère, des modifications des crédits par voie réglementaire au cours de l'exercice 2004.

EVOLUTION DES CREDITS BRUTS ^(a) DES DEPENSES ORDINAIRES CIVILES EN 2004

(en milliers d'euros)

Budget	Crédits votés en loi de finances initiale	Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulation	Report de la gestion précédente	Transferts et répartitions	Fonds de concours	Total net des crédits ouverts (A) ^(b)	Report à la gestion suivante (B)	% B/A
Affaires étrangères	3.314.747	- 1.542	83.984	- 38.454	6.757	3.365.492	30.751	0,91
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	4.771.543	51.209	397.027	- 336.142	93.933	4.977.570	280.048	5,63
Anciens combattants	3.390.127	- 3.318	9.754	- 1.000	513	3.396.076	1.486	0,04
Charges communes	119.923.561	1.069.749	136.700	27.833.559		148.963.569	106.559	0,07
Culture et communication	2.216.000	- 148	47.289	- 243.906	3.007	2.022.242	20.235	1,00
Ecologie et développement durable	662.407	- 21.239	23.870	- 131.738	2.566	535.866	11.233	2,10
Economie, finances et industrie	13.506.900	- 16.405	402.133	- 1.817.757	46.256	12.121.127	502.723	4,15
Equipement, transports, logement, tourisme et mer								
• I.- Services communs	4.213.465	- 11.799	40.455	- 842.214	142.837	3.542.744	29.907	0,84
• II.- Urbanisme et logement	5.229.058	344.833	119.772			5.693.663	358.539	6,30
• III- Transports et sécurité routière	6.527.484	84.091	20.178	140	5.164	6.637.057	70.605	1,06
• IV- Mer	1.026.601	- 4.950	19.163	- 83.053	11.211	968.972	7.370	0,76
• V- Tourisme	59.981	- 813	822	- 5.896	1.224	55.318	2.260	4,09
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	10.938.899	39.565	295.070	- 2.247.949	22.255	9.047.840	291.173	3,22
Jeunesse, éducation nationale et recherche								
• I- Jeunesse et enseignement scolaire	55.475.034	- 118.920	101.939	- 11.781.322	20.431	43.697.162	52.116	0,12
• II- Enseignement supérieur	8.314.543	8.142	13.928	30.292	5.729	8.372.634	4.725	0,06
• III- Recherche et nouvelles technologies	4.174.529		2.114	3.751		4.180.394	3.202	0,08
Justice	4.961.594	- 22.028	60.718	- 445.932	1.215	4.555.567	37.399	0,82
Outre-mer	862.990	- 15.183	42.061	- 25	11.073	900.916	4.222	0,47
Services du Premier ministre :								
• I- Services généraux	1.124.403	32.079	43.389	- 44.149	1.047	1.156.769	56.612	4,89
• II- Secrétariat général de la Défense nationale	30.039	60	953	366		31.418	726	2,31
• III- Conseil économique et social	31.833	- 500		150		31.483	0	0,00
• IV- Plan	23.905	- 1.580	1.093	- 151	124	23.391	607	2,60
• V- Aménagement du territoire	89.056	- 10.280	13.520	50	439	92.785	7.110	7,66
Sports	390.707	- 31.222	1.661	- 356	553	361.343	5.468	1,51
Travail, santé et solidarité								
• I- Travail	32.240.315	183.686	1.066.586	- 461.553	921.746	33.950.780	1.333.526	3,93
• II- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	11.126.139	715.690	411.756	- 180.593	86.582	12.159.574	432.003	3,55
• III- Ville et rénovation urbaine	234.428	- 16.000	22.874	10.041	51	251.394	700	0,28
TOTAL BUDGETS CIVILS	294.860.288	2.253.177	3.378.809	9.216.159	1.384.713	311.093.146	3.651.305	1,17

(a) Y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts ainsi que les recettes en atténuation des charges de la dette. Les montants indiqués sont arrondis au millier d'euros près.

(b) Crédits comprenant les modifications législatives (ouvertures et annulations de crédits) et réglementaires (reports de la gestion précédente, fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non associées à une loi de finances rectificative).

II.- Les modifications de crédits demandées par le projet de loi

Il faut relever que les dépenses effectuées en dépassement des crédits ouverts sont autorisées en matière de crédits évaluatifs pour les chapitres correspondant à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi que pour les chapitres énumérés à l'état F annexé à la loi de finances. Les dépenses effectuées en dépassement de crédits ouverts sont interdites en matière de crédits limitatifs et provisionnels. Comme lors des années précédentes, en 2004, aucun dépassement (donc irrégulier) n'a été constaté sur ce type de crédits.

Le présent projet de loi a pour objet de constater pour l'exercice 2004 les dépassements suivants :

– à hauteur de 0,776 milliard d'euros s'agissant des dépenses ordinaires civiles du budget général ;

– de 0,16 milliard d'euros s'agissant des dépenses ordinaires militaires du budget général ;

– de 2,869 milliards d'euros pour les budgets annexes (voir commentaire de l'article 8) ;

– de 8,115 milliards d'euros s'agissant des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005 (voir commentaire de l'article 9).

Pour l'exercice 2004, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires représentent donc 11,921 milliards d'euros.

En 2003, ces dépassements représentaient 15,525 milliards d'euros pour l'ensemble constitué par le budget général de l'Etat, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor.

Le montant des dépassements pour 2004 est inférieur de 3,604 milliards d'euros à celui constaté en 2003. Il faut noter qu'en 2003, le montant total des demandes d'ouvertures de crédits complémentaires représentait presque le double de celui constaté en 2002. Les ouvertures de crédits supplémentaires connurent en effet, en 2003, une augmentation importante pour le budget général et pour les comptes spéciaux du trésor.

DEMANDES D'OUVERTURES DE CREDITS COMPLEMENTAIRES

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
I. Budget général.....	2.494,81	1.184,25	1.100,19	979,861	3.189,035	936,677
II. Budgets annexes.....	436,55	423,29	725,64	211,355	142,969	2.869,936
III. Comptes spéciaux du trésor ...	12.434,08	5.884,27	5.968,15	6.471,91	12.193,104	8.115,339
IV. Hors compte 903-58 ^(a)	2.434,08	4,99	481,37	849,622	1.676,855	2.342,799
TOTAL I + II + III	15.365,44	7.491,82	7.793,97	7.663,126	15.525,10	11.921,953
TOTAL I + II + IV	5.365,44	1.612,53	2.307,19	2.040,838	5.008,86	6.149,413

(a) Le montant des ouvertures demandées pour le « compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » (compte n° 903-58) est de 5,772 milliards d'euros pour 2004, à comparer avec 10,516 milliards d'euros en 2003.

*

S'agissant du budget général, les **demandes d'ouvertures de crédits complémentaires** pour l'exercice 2004 s'élèvent au total à 936,677 millions d'euros. Ce montant global résulte des ouvertures de crédits suivantes : 0,776 milliard d'euros de demandes de crédits complémentaires pour les dépenses ordinaires civiles (présent article) et 0,16 milliard d'euros pour les dépenses ordinaires militaires (voir commentaire de l'article 5).

On peut rappeler que pour l'exercice 2003, ces demandes représentaient 3,189 milliards d'euros et se décomposaient de la manière suivante : 3,175 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires civiles et 13 millions d'euros pour les dépenses ordinaires militaires. En 2002, les demandes d'ouvertures de crédits pour le budget général s'établissaient à 0,979 milliard d'euros, à comparer à 1,10 milliard d'euros pour l'exercice 2001, 1,184 milliard d'euros en 2000 et 2,50 milliards d'euros en 1999.

BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	Total des crédits ouverts (A)	Dépassements (Crédits supplémentaires demandés en loi de règlement) (B)	Pourcentage (B/A)
1983	154.257,72	2.905,77	1,88
1984	168.828,75	2.196,49	1,30
1985	181.225,98	1.156,89	0,64
1986	191.748,56	2.437,93	1,27
1987	192.371,94	4.370,26	2,27
1988	202.303,98	2.412,78	1,19
1989	215.489,41	3.271,42	1,52
1990	233.514,25	1.838,35	0,79
1991	245.897,90	2.834,21	1,15
1992	260.255,61	3.144,35	1,21
1993	271.071,09	3.662,53	1,35
1994	277.173,85	1.807,63	0,65
1995	285.466,88	2.442,98	0,86
1996	296.814,03	3.545,37	1,19
1997	300.536,30	2.238,17	0,74
1998	302.665,65	2.331,89	0,77
1999	312.464,31	2.494,81	0,80
2000	318.369,02	1.184,25	0,37
2001	329.902,55	1.100,19	0,33
2002	342.677,41	979,86	0,28
2003	345.264,87	3.189,035	0,92
2004	357.495	936,677	0,26

Pour l'exercice 2004, les demandes d'ouvertures de crédits supplémentaires touchent 0,26% des crédits initialement ouverts.

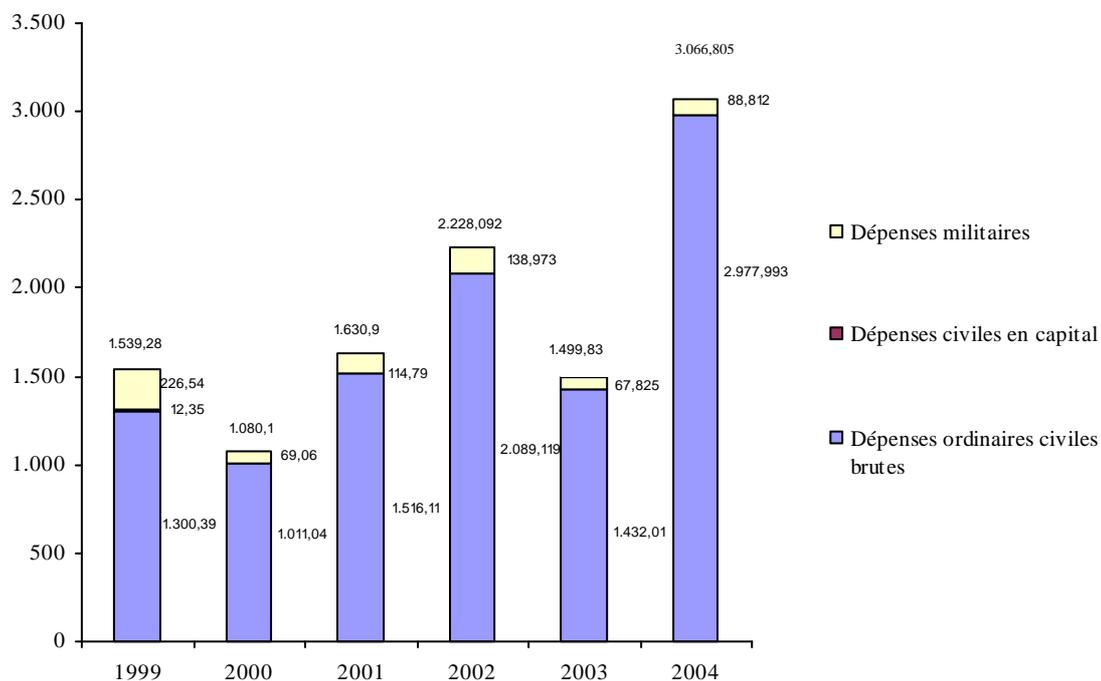
En 2003, les dépassements de crédits du budget général avaient représenté un pourcentage plus important, avec 0,92% des crédits ouverts. Pour l'exercice 2002, ces dépassements correspondaient à un pourcentage de 0,28% des crédits ouverts.

En 2004, les **demandes d'annulations de crédits non consommés** pour le budget général représentent au total 3,066 milliards d'euros. Elles se répartissent de la façon suivante : 2,977 milliards pour les dépenses ordinaires civiles du budget général, 58,66 euros pour les dépenses civiles en capital du budget général, 88 millions d'euros s'agissant des dépenses ordinaires militaires et 5,17 euros pour les dépenses militaires en capital.

En 2003, les demandes d'annulations se décomposaient ainsi : 1,432 milliard d'euros pour les dépenses ordinaires civiles et 68 millions d'euros pour les dépenses militaires, soit 1,5 milliard d'euros au total. En 2002, les annulations de crédits avaient atteint 2.228,093 millions d'euros, à comparer à 1.626,33 millions d'euros en 2001 et 1.080,10 millions d'euros en 2000.

BUDGET GÉNÉRAL ANNULATIONS DE CRÉDITS

Millions d'euros



Pour l'exercice 2004, **le solde net des ouvertures et annulations pour les crédits** du budget général fait apparaître un solde négatif de 2,130 milliards d'euros, ce qui représente 0,6% du total des crédits bruts ouverts (357,495 milliards d'euros), alors qu'en 2003, ce solde net avait donné lieu à un solde positif de 1,689 milliard d'euros, ce qui représentait 0,48% du total des crédits bruts ouverts (345,264 milliards d'euros).

En 2002, ce solde net avait fait apparaître un résultat négatif de 1,248 milliard d'euros, ce qui représentait 0,36% du total des crédits bruts ouverts (342,67 milliards d'euros). En 2001, ce solde faisait apparaître une diminution de 526,10 millions d'euros. En 2000, le solde net des ouvertures et annulations avait en revanche conduit à une augmentation de 104,12 millions d'euros.

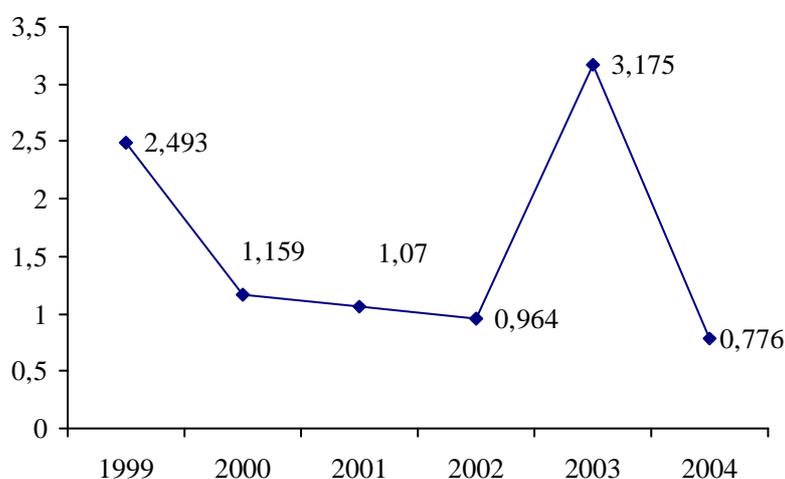
L'objet du présent article est de constater les dépassements enregistrés au sein du budget général de l'Etat au titre des dépenses ordinaires civiles.

A.- Les dépassements de crédits en matière de dépenses ordinaires civiles

Pour l'exercice 2004, les dépassements de crédits s'agissant des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établissent à 0,776 milliard d'euros. Ils sont environ quatre fois moins élevés qu'en 2003 (pour cet exercice, les dépassements avaient représenté 3,175 milliards d'euros).

DEMANDES D'OUVERTURES DE CREDITS POUR LES DEPENSES ORDINAIRES CIVILES

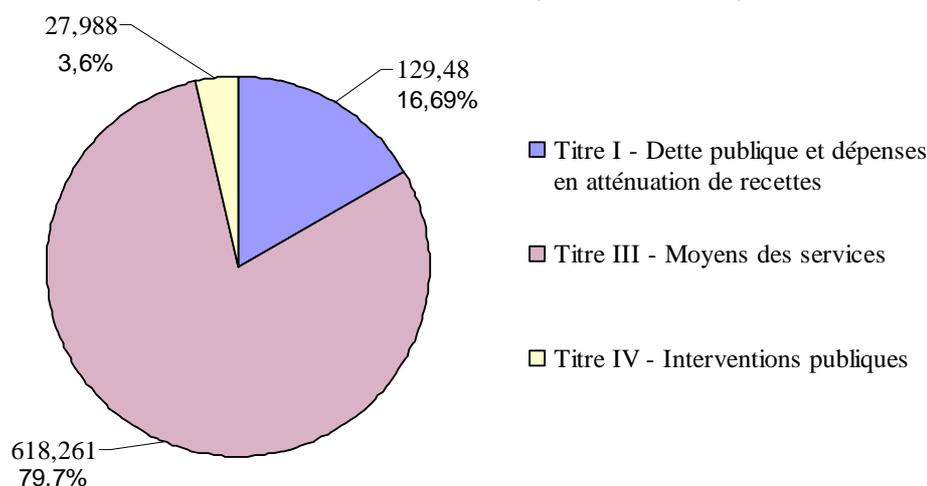
(Milliards d'euros)



Pour l'exercice 2004, on note que plus de 79% des dépassements constatés en matière de dépenses ordinaires civiles concernent les crédits inscrits au titre III - Moyens des services. 16,69% des dépassements ont trait aux crédits inscrits au titre I^{er} - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.

**DÉPENSES ORDINAIRES CIVILES DU BUDGET GÉNÉRAL
RÉPARTITION DES OUVERTURES DE CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES**

(en millions d'euros)



Pour l'exercice 2003, en revanche, une part déterminante des demandes d'ouvertures de crédits complémentaires avait été constituée par les dépassements constatés sur le titre I^{er} « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes », à hauteur de 2.889,43 millions d'euros. Un dépassement de 2.044,829 millions d'euros était enregistré sur le seul chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes. » Les demandes d'ouvertures de crédits portant sur le titre III « Moyens des services » représentaient, quant à elles, 274,57 millions d'euros. Celles correspondant au titre IV « Interventions publiques » s'élevaient à 11,16 millions d'euros.

Pour l'exercice 2002, les dépassements de crédits s'agissant des dépenses ordinaires civiles du budget général avaient atteint 964,063 millions d'euros. Les ouvertures de crédits complémentaires les plus importantes concernaient les crédits du titre I^{er}, avec 852,773 millions d'euros. Les dépassements relatifs aux crédits du titre III avaient, pour leur part, atteint 98,418 millions d'euros. Quant aux demandes d'ouvertures de crédits complémentaires pour les crédits du titre IV, elles s'étaient montées à 12,87 millions d'euros.

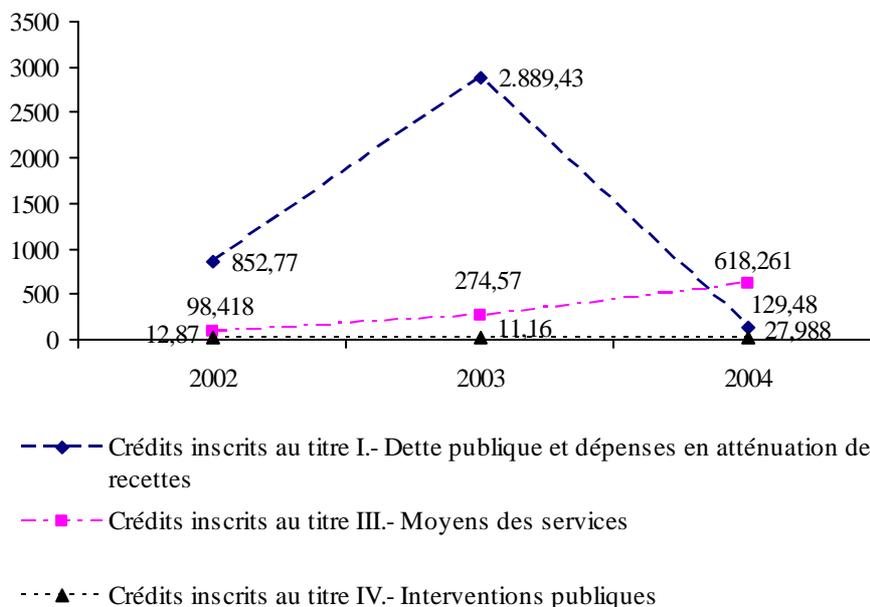
**LES DEMANDES D'OUVERTURES DE CREDITS COMPLEMENTAIRES
POUR LES DEPENSES ORDINAIRES CIVILES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT**

(en millions d'euros)

Titre	Exercice 2002	Exercice 2003	Exercice 2004
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	852,773	2.889,43	129,480
II.- Pouvoirs publics.....	—	—	—
III.- Moyens des services.....	98,418	274,57	618,261
IV.- Interventions publiques.....	12,87	11,16	27,988
Total.....	964,063	3.175,17	775,730

ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS POUR LES DÉPENSES ORDINAIRES CIVILES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Millions d'euros



1.- Les dépassements de crédits constatés sur le titre I^{er}

Pour l'exercice 2004, les dépassements constatés sur les chapitres du titre I^{er} - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes atteignent 129,48 millions d'euros ; ce montant est presque vingt-trois fois moins important que celui des dépassements enregistrés en 2003 (qui s'élevaient à 2.889,43 millions d'euros). En 2002, ces dépassements s'étaient élevés à 852,77 millions d'euros et en 2001, à 204,34 millions d'euros.

Pour l'exercice 2004, seulement quatre chapitres du titre I^{er} ont enregistré des dépassements. Les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires correspondantes concernent en outre des montants relativement faibles. En 2003, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires avaient concerné six chapitres du titre I^{er}, pour des montants beaucoup plus élevés. En 2002, des dépassements étaient intervenus sur neuf chapitres du titre I^{er}.

CHARGES COMMUNES
TITRE I^{ER} – DETTE PUBLIQUE ET DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES
(en millions d'euros)

	Exercice 2002	Exercice 2003	Exercice 2004
1^{ère} partie.- Dette négociable à long, moyen et court terme			
Chap. « Service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme »	-	12,163	114,27
Chap. 11-06 « Intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme et valeurs assimilées »	188,014	-	-
2^{ème} partie.- Dette non négociable – Dette à vue			
Chap. 12-01 « Intérêts des comptes de dépôts au Trésor »	34,224	13,095	-
Chap. 12-02 « Bons du Trésor non négociables »	9,247	-	-
Chap. 12-03 « Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales »	14,348	-	-
Chap. 12-05 « Service de la dette de divers organismes d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers »	-	-	0,03
3^{ème} partie.- Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie			
Chap. 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette »	6,756	-	-
Chap. 13-03 « Divers frais de trésorerie »	13,201	9,919	9,474
4^{ème} partie.- Garanties			
Chap. 14-01 « Garanties diverses »	73,261	-	-
5^{ème} partie.- Dépenses en atténuation de recettes			
Chap. 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions diverses »	471,658	2.044,829	-
Chap. 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers »	-	747,131	-
Chap. 15-03 « Frais de poursuite et contentieux »	42,062	62,294	-
Chap. 15-06 « Décharges de responsabilité et remises de débits »	-	-	5,705
Totaux			
	852,773	2.889,433	129,480

LES DEPASSEMENTS LIES AUX DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES

(en millions d'euros)

Chapitre	Exercice 2001	Exercice 2002	Exercice 2003	Exercice 2004
Ch. 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes ».....	-	471,658	2.044,829	-
Ch. 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers ».....	102,59	-	747,131	-
Ch. 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux ».....	204,326	42,062	62,294	-
Ch. 15-06 « Décharges de responsabilité et remise de débits ».....	38,736	-	-	5,705
Total	345,653	513,72	2.854,255	5,705

2.- Les dépassements sur les crédits de pensions

Pour l'exercice 2004, un dépassement de 376,848 millions d'euros est constaté sur **le chapitre 32-97 du budget des Charges communes**. Celui-ci regroupe, en gestion, les pensions civiles et militaires de retraite. Ce dépassement représente plus de 60% du montant total des dépassements enregistrés en 2004 pour les crédits inscrits au titre III - Moyens des services du budget général de l'Etat (618,261 millions d'euros).

En 2003, un dépassement de 68,621 millions d'euros était intervenu sur le chapitre 32-97 précité. On peut rappeler qu'aucun dépassement n'était en revanche intervenu en 2002. La situation de 2002 était similaire à celle ayant caractérisé la période 1980 à 1995, exercices au cours desquels, hormis des ajustements de quelques francs, il ne fut pas constaté de dépassements sur les crédits de pensions.

Votre Rapporteur général déplore qu'il soit une nouvelle année nécessaire de demander en loi de règlement pour 2004 des crédits complémentaires pour ce chapitre. Le phénomène de sous-estimation des dépenses sur ce chapitre est même cinq fois plus important en termes de demandes d'ouvertures de crédits complémentaires pour l'exercice 2004 que pour l'exercice 2003.

3.- Les dépassements en matière de charges sociales

Il faut rappeler que les chapitres 33-90 retracent les cotisations sociales et les chapitres 33-91 les prestations sociales obligatoires. Il s'agit de crédits évaluatifs inscrits à l'état F de la loi de finances pour 2004. Il s'y ajoute, dans la troisième partie du titre III, les chapitres 33-92 qui portent sur les autres dépenses d'action sociale et le chapitre 33-94 des Services généraux du Premier ministre « Action sociale interministérielle, prestations et versements facultatifs » qui ont, pour leur part, un caractère limitatif.

Ouvertures et annulations de crédits de la troisième partie du titre III relative aux Charges sociales en 2002, 2003 et 2004

VENTILATION PAR MINISTÈRE

(en millions d'euros)

Budgets civils	Ouverture de crédits pour 2002	Ouvertures de crédits pour 2003	Ouvertures de crédits pour 2004
Affaires étrangères	3,233	2,886	0,350
Agriculture et pêche	14,851	1,545	0
Aménagement du territoire	0,047	0,051	0
Environnement	0	0	0
Anciens combattants	0	0	0
Charges communes	0	0	0
Culture et communication	0,284	2,567	1,399
Economie, finances et industrie	5,16	0,094	4,907
Education nationale ; Enseignement scolaire	3,857	122,07	70,246
Education nationale ; Enseignement supérieur	3,252	1,443	10,418
Emploi et solidarité ; Emploi	0,301	1,215	1,885
Emploi et solidarité ; Santé et solidarité	2,576	3,396	2,863
Emploi et solidarité ; Ville	0	0	0
Équipement, transports et logement ; I- Services communs II- Urbanisme et logement	7,343	9,444	9,403
Équipement, transports et logement ; Transport et sécurité routière	0	0	0
Équipement, transports et logement ; Mer	0	0	0,184
Équipement, transports et logement ; Tourisme	0	0	0
Intérieur et décentralisation	6,374	9,367	28,768
Jeunesse et sports	0,252	0,023	0
Justice	0	0	0
Outre-mer	0,407	1,096	1,130
Recherche	0	0	0
Services du Premier ministre	1,227	2,694	3,178
Services du Premier ministre – Plan et aménagement du territoire	0	0	0,070
TOTAL BUDGETS CIVILS	49,17	160,777	134,805

Les mouvements relatifs à la **troisième partie du titre III** sont très variables d'une année à l'autre ⁽¹⁾.

Pour l'exercice 2004, les ouvertures de crédits pour les dépenses relatives à la troisième partie du titre III s'élèvent à 134,805 millions d'euros pour l'ensemble des budgets civils, à comparer avec 160,777 millions d'euros en 2003 et 49,17 millions d'euros en 2002.

(1) On peut rappeler que les ouvertures avaient décuplé en 1996 par rapport à 1995 pour atteindre 356,43 millions d'euros (2.338 millions de francs alors) dont 343,07 millions d'euros (soit 2.250 millions de francs) pour les budgets civils et 13,34 millions d'euros (soit 88 millions de francs) pour le budget militaire. Ces dépassements de crédits furent ensuite ramenés à 49,92 millions d'euros en 2000 pour les seuls budgets civils. Il s'est ajouté à ce montant, en 2000, 24,60 millions d'euros pour le budget militaire. L'exercice 2001 fut, quant à lui, caractérisé par une forte augmentation des ouvertures de crédits, sur la troisième partie du titre III, qui atteignaient 223,84 millions d'euros pour les dépenses civiles et 29,42 millions d'euros pour les dépenses militaires.

De grandes disparités sont à noter dans la gestion des ministères pour des dépenses pourtant prévisibles, s'agissant des cotisations sociales. Mais la situation est en voie d'amélioration. Ainsi, les chapitres 33-90 des budgets des Affaires étrangères ou de l'Agriculture avaient été constamment sous-dotés de 1998 à 2002. Pour l'exercice 2003 par exemple, les dépassements constatés pour le ministère des Affaires étrangères sur le chapitre 33-90 représentaient 2,05 millions d'euros. Pour 2004, ces dépassements ont été ramenés à 0,350 million d'euros. Quant aux dépassements sur le chapitre 33-91 précité, ils se montaient à 0,625 million d'euros en 2002 et à 0,836 million d'euros pour l'exercice 2003. Pour l'exercice 2004, aucune demande d'ouverture de crédits complémentaires n'est constatée s'agissant de ce chapitre.

Concernant le ministère de l'Agriculture, aucun dépassement n'est constaté pour l'exercice 2004, comme cela avait déjà été le cas pour l'exercice 2003, sur le chapitre 33-90, alors que les demandes de crédits complémentaires s'établissaient à 14,6 millions d'euros en 2002. En 2004, aucun dépassement n'est en outre enregistré s'agissant du chapitre 33-91. Ces dépassements avaient été relativement peu importants déjà en 2003 (1,545 million d'euros).

Pour 2004, il faut relever en revanche une augmentation importante des demandes d'ouvertures de crédits complémentaires s'agissant du ministère de l'Education nationale, pour l'enseignement supérieur. Ces demandes représentent 10,418 millions d'euros, alors qu'elles n'atteignaient que 1,443 million d'euros en 2003. On peut noter en revanche que les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires pour le ministère de l'Éducation nationale, en matière d'enseignement scolaire, très importants en 2003 (avec 122,07 millions d'euros), sont ramenées pour l'exercice 2004 à 70,246 millions d'euros.

Les dépassements concernant le ministère de l'Intérieur sont, quant à eux, en augmentation en 2004, passant de 9,367 millions d'euros en 2003 à 28,768 millions d'euros pour l'exercice 2004.

4.- Les dépassements relatifs aux frais de justice et de réparations civiles

Pour l'exercice 2004, les demandes d'ouvertures de crédits s'agissant des frais de justice et de réparations civiles (qui apparaissent dans la septième partie du titre III des différents ministères et sur les chapitres 15-03 et 20-63 des Charges communes) atteignent au total 106,564 millions d'euros pour les seuls budgets civils et 21 millions d'euros pour les dépenses ordinaires militaires (voir commentaire de l'article 5).

Il faut rappeler qu'en 2003, les dépassements s'étaient élevés à 124,191 millions d'euros au total ; les demandes de crédits complémentaires avaient atteint 110,326 millions d'euros pour les seuls budgets civils. En 2002, les frais de justice et de réparations civiles avaient nécessité des ouvertures de crédits à hauteur de 91,424 millions d'euros, dont 42,062 millions d'euros provenant du chapitre 15-03 des Charges communes et 39,475 millions d'euros du

chapitre 37-91 du ministère de l'Intérieur. Pour les seuls budgets civils, ces frais avaient atteint 89,57 millions d'euros.

FRAIS DE JUSTICE EN 2003 ET EN 2004

(en millions d'euros)

N° de chapitres	Ministères	Montants 2003	Montants 2004
15-03 « Frais de poursuites et contentieux »	Charges communes	62,294	0
37-91 « Réparations civiles et frais de justice »	Affaires étrangères	0,824	0
37-91 « Frais de justice et réparations civiles »	Culture et communication	0,111	0
37-91 « Frais de justice et réparations civiles »	Ecologie et développement durable	0,219	2,384
37-91 « Frais de justice et réparations civiles »	Economie, Finances et industrie	1,701	1,739
37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles »	Equipement, transports et logement	0,731	0
37-91 « Frais de contentieux et réparations civiles »	Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	40,826	38,760
37-11 « Frais de justice »	Justice	3,301	63,418
37-91 « Réparations civiles »		0,001	0
37-91 « Frais de justice. Réparations civiles »	Outre-mer	0,713	0,251
37-92 « Réparations civiles et frais de justice »	Services du Premier ministre	0,145	0,011
Total budgets civils		110,326	106,564

5.- Les dépassements sur les crédits d'interventions publiques

Pour l'exercice 2004, quatre chapitres évaluatifs par inscription à l'état F de la loi de finances et ayant trait au titre IV –Interventions publiques font l'objet de demandes d'ouvertures de crédits complémentaires :

– le chapitre 46-20 « pensions d'invalidité, allocations et indemnités diverses » du ministère des Anciens combattants, à hauteur de 17,692 millions d'euros ;

– le chapitre 46-21 « Retraite du combattant » de ce même ministère, à hauteur de 8,740 millions d'euros ;

– le chapitre 43-94 « Dations en paiement faites en application de la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 » du ministère de la Culture et de la Communication à hauteur de 1,155 million d'euros ;

– le chapitre 46-02 « Actions en faveur des victimes des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation » des services du Premier ministre, à

hauteur de 0,4 million d'euros.

On peut rappeler qu'en 2003, seuls deux chapitres avaient enregistré des dépenses au-delà des dotations ouvertes : d'une part, le chapitre 43-94 « Dations en paiement faites en application de la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 » du ministère de la Culture et de la communication pour lequel la demande d'ouverture de crédits complémentaires représentait 10,394 millions d'euros (à comparer à 12,87 millions d'euros en 2002) et, d'autre part, le chapitre 46-71 « Fonds national de chômage » du ministère du Travail, qui nécessita des crédits complémentaires à hauteur de 0,768 million d'euros.

En 2002, le seul chapitre concerné avait été le chapitre 43-94 « Dations en paiement faites en application de la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 ». En 2001, les dépassements en matière de dépenses relatives aux interventions publiques avaient été enregistrés pour quatre chapitres : le chapitre n° 43-94, le chapitre n° 44-91 « Encouragements à la construction immobilière-Primes à la construction » du budget des Charges communes, le chapitre n° 44-97 « Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » des crédits de l'Economie, finances et industrie et le chapitre n° 46-71 « Fonds national du chômage » du budget de l'Emploi.

B.- Les annulations de crédits

En 2004, les annulations de crédits non consommés pour les dépenses ordinaires civiles représentent 2.977,993 millions d'euros, soit plus du double du montant atteint en 2003 (avec 1.432,012 millions d'euros). En 2002, les annulations s'étaient montées à 2.089,119 millions d'euros.

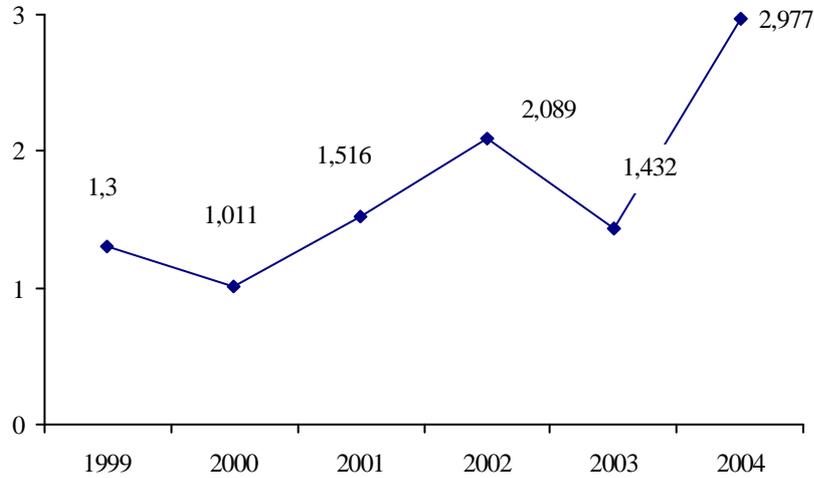
Pour l'exercice 2004, ces annulations portent pour :

- 1.560,035 millions d'euros sur les crédits du titre I^{er} – Dette publique et dépenses en atténuation de recettes ;
- 0,302 million d'euros sur les crédits du titre II – Pouvoirs publics ;
- 412,104 millions d'euros sur les crédits du titre III – Moyens des services ;
- 1.005,551 millions d'euros sur les crédits du titre IV – Interventions publiques.

On peut rappeler qu'en 2003, les annulations concernaient les crédits de fonctionnement à hauteur de 738,7 millions d'euros, les crédits d'interventions publiques à hauteur de 374 millions d'euros et les crédits de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes à hauteur de 319 millions d'euros.

ANNULATIONS DE CREDITS POUR LES DEPENSES ORDINAIRES CIVILES

(milliards d'euros)



*
* *

L'essentiel des annulations s'expliquent par de moindres dégrèvements et remboursements sur impôts directs (restitutions d'impôts sur les sociétés).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

Dépenses civiles en capital du budget général.

Le présent article tend à constater, pour 2004, les montants définitifs des dépenses civiles en capital du budget général, par titre, puis de façon consolidée, et propose des annulations de crédits non consommés.

I.- L'exécution budgétaire en 2004

Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 au titre des dépenses civiles en capital s'élevait à 13,88 milliards d'euros. Par l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles a atteint 18,80 milliards d'euros, comme l'indique le tableau retraçant l'évolution des crédits bruts du budget de l'Etat dans le commentaire précédent. En 2003, le total des crédits disponibles était de 17 milliards d'euros.

Les investissements directs de l'Etat (titre V) n'augmentent que de 1,2% (4,1 milliards d'euros), contre +2,1% en 2003. En revanche, les subventions d'investissement consenties par l'Etat (titre VI) progressent de 13,5% pour atteindre 14,7 milliards d'euros. Ce sont notamment les subventions de recherche (+781 millions d'euros), les dépenses relatives aux transports (+675 millions d'euros en raison de la budgétisation de la dotation consentie à Réseau ferré de France), les aides à l'agriculture (+126 millions d'euros) ainsi que les subventions au titre des équipements collectifs et administratifs (+155 millions d'euros) qui augmentent le plus.

Le solde des modifications apportées en loi de finances rectificative pour 2004 est égal à 41 millions d'euros (soit une hausse de 0,29% des crédits initiaux).

Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits votés ont, quant à elles, accru ces crédits de 4,88 milliards d'euros (soit 35% des crédits initiaux) : les reports de crédits de la gestion 2003 se sont élevés à 3,94 milliards d'euros, les reports à la gestion 2005 sont égaux à 3,11 milliards d'euros, les crédits ouverts par fonds de concours ont représenté 2,69 milliards d'euros et les transferts, répartitions et virements de crédits ont accru les crédits des dépenses civiles en capital de 1,35 milliard d'euros.

A.- Les modifications du montant des crédits prises en compte par la loi de finances rectificative pour 2004

La loi de finances pour rectificative pour 2004 a ratifié les ouvertures de crédits effectuées par quatre décrets d'avance (n° 2004-544 du 14 juin 2004, n° 2004-817 du 19 août 2004, n° 2004-931 du 3 septembre 2004 et n° 2004-1146 du 28 octobre 2004) pris au cours de l'année 2004 et intégré les annulations de crédits compensant ces ouvertures. Au total, les crédits affectés aux dépenses

civiles en capital ont été augmentés de 57 millions d'euros, notamment afin de financer les indemnités versées suite aux calamités naturelles survenues dans le Sud-Est de la France (20,5 millions d'euros de crédits de paiement) et le respect par l'Etat de ses engagements pris dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (39,6 millions d'euros).

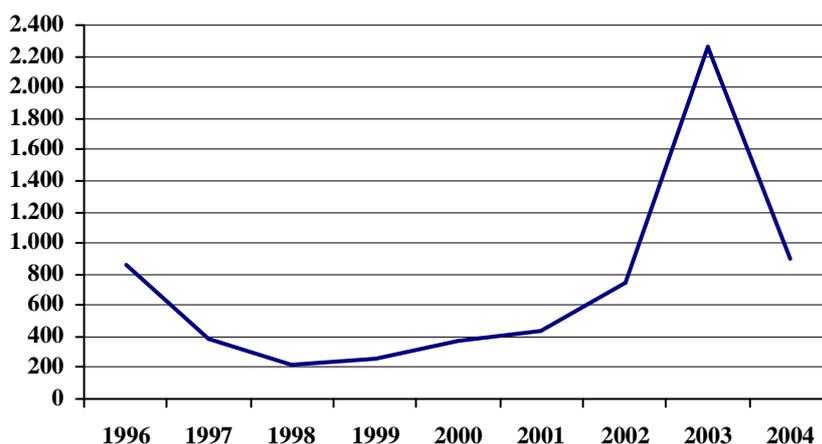
Est également associé au collectif un décret d'annulation (n° 2004-962 du 9 septembre 2004) pris en application de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances et concernant les dépenses civiles en capital à hauteur de 519 millions d'euros.

Enfin, la loi de finances rectificative a procédé à des ouvertures et à des annulations sur les crédits bruts des dépenses civiles ordinaires, dont le solde s'élève à 503 millions d'euros. Votre Rapporteur général renvoie aux développements de son rapport présenté sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004 pour la justification des mesures prises par la loi de finances rectificative ⁽¹⁾.

Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d'exécution (mesures législatives et réglementaires). Il apparaît nettement, comme pour les dépenses ordinaires civiles, que la régulation budgétaire a été moins intense en 2004 qu'en 2003.

ANNULATIONS DE CRÉDITS
Dépenses civiles d'investissement

(en millions d'euros)



(1) Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004, rapport n° 1976, décembre 2004.

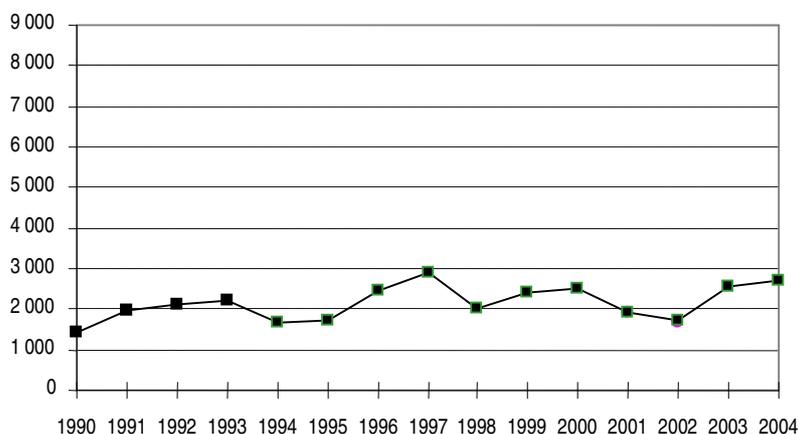
B.- Les modifications des crédits par voie réglementaire

Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits votés ont accru les crédits des dépenses civiles en capital de 4,88 milliards d'euros. En 2003, les crédits avaient été augmentés de 5,5 milliards d'euros par voie réglementaire.

Le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours s'est élevé à 2,69 milliards d'euros, contre 2,5 milliards en 2003. Le graphique suivant retrace l'évolution des crédits ouverts par fonds de concours depuis 1990.

CREDITS OUVERTS PAR FONDS DE CONCOURS DEPENSES CIVILES EN CAPITAL

(en millions d'euros)

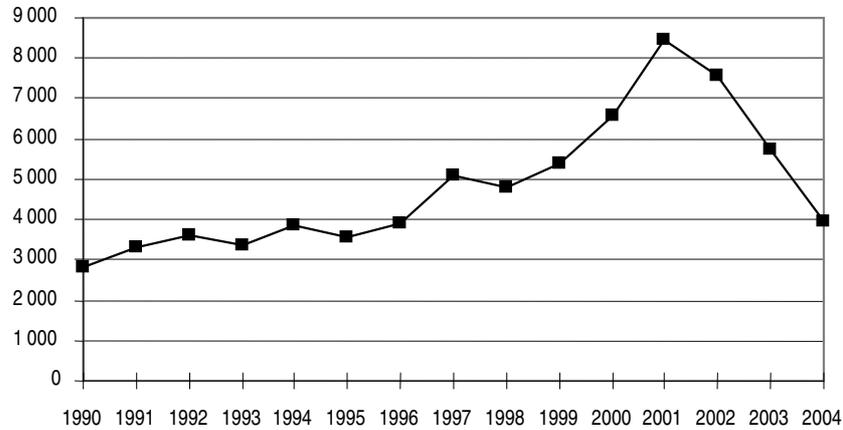


Les opérations de transferts, virements et répartitions de crédits ont accru le montant des crédits de 1,35 milliard d'euros (à comparer avec 1,4 milliard d'euros en 2003). Le principal transfert porte sur les crédits du CEA (1,3 milliard d'euros) initialement inscrits sur le budget de la Défense mais consommés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les reports de crédits de la gestion précédente ont majoré les crédits de 3,94 milliards d'euros en 2004, contre 5,7 milliards d'euros en 2003. Les reports à la gestion suivante sont limités à 3,11 milliards d'euros en 2004. La balance des reports est donc négative de 833 millions d'euros. Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1990 des reports « entrants » pour les dépenses civiles en capital. Il apparaît que la baisse observée depuis 2001 s'est poursuivie en 2004.

**CRÉDITS OUVERTS PAR REPORT
DÉPENSES CIVILES EN CAPITAL**

(en millions d'euros)



Le tableau suivant détaille, par ministère l'ensemble des modifications réglementaires du montant des crédits en 2004 et présente le pourcentage des reports à l'exercice suivant par rapport aux crédits ouverts. Si, en moyenne, ce pourcentage est égal à 14,19% (contre 17,76% en 2003 et 25% en 2002) et traduit une évolution positive s'agissant de la lisibilité du budget, les reports dépassent encore souvent 30% des crédits ouverts.

EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES EN CAPITAL EN 2004

(en milliers d'euros)

Budget	Crédits votés en loi de finances initiale	Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulation	Report de la gestion précédente	Transferts et répartitions	Fonds de concours	Total net des crédits ouverts (A) ^(a)	Report à la gestion suivante (B)	% B/A
Affaires étrangères	909.720	7.823	83.129	1.965	7.443	1.010.080	33.887	3,35
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	204.742	- 31.245	324.260	- 8.300	119.516	608.973	194.115	31,88
Charges communes	151.000	23.000	23.080			197.080	23.160	11,75
Culture et communication	423.202	34.715	227.086	1.981	68.317	755.301	67.002	8,87
Ecologie et développement durable	194.030	35.117	76.616	- 5.223	215.827	516.367	176.867	34,25
Economie, finances et industrie	1.475.021	84.097	483.320	1.290.407	72.052	3.404.897	418.767	12,30
Equipement, transports, logement, tourisme et mer								
• I.- Services communs	64.131	6.340	42.879	7.013	2.337	122.700	44.771	36,49
• II.- Urbanisme et logement	1.451.918	25.918	203.518	40	27	1.681.421	252.038	14,99
• III- Transports et sécurité routière	2.680.267	- 122.803	537.417	- 52.984	919.524	3.961.421	623.043	15,73
• IV- Mer	67.417	- 11.332	27.903	- 2.419	22.315	103.884	18.882	18,18
• V- Tourisme	10.550	- 600	4.632			14.582	1.273	8,73
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	2.265.043	- 85.547	1.117.651	- 42.366	1.212.008	4.466.789	852.365	19,08
Jeunesse, éducation nationale et recherche								
• I- Jeunesse et enseignement scolaire	61.050	3.129	9.376	- 1.968	465	72.052	6.195	8,60
• II- Enseignement supérieur	772.712	151.952	164.037	12.284	38.425	1.139.410	122.123	10,72
• III- Recherche et nouvelles technologies	2.067.073	3.135	293.853	183.594		2.547.655	623	0,02
Justice	321.615	- 10.932	58.102	- 402	5.184	373.567	76.186	20,39
Outre-mer	259.582	7.715	46.213	- 670	2.906	315.746	57.431	18,19
Services du Premier ministre :								
• I- Services généraux	32.220	- 1.062	31.981	- 4.052	190	59.277	25.266	42,62
• II- Secrétariat général de la Défense nationale	20.163	13.850	13.391	- 19.934		27.470	18.623	67,79
• III- Conseil économique et social	950		350			1.300	0	0,00
• IV- Plan	783	- 88	38			733	40	5,46
• V- Aménagement du territoire	183.863	3.817	2.942	- 2.447		188.175	12.535	6,66
Sports	8.335	- 6.838	8.976		1.369	11.842	2.516	21,25
Travail, santé et solidarité								
• I- Travail	91.770	- 24.431	65.002	- 47		132.294	54.318	41,06
• II- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	55.396	36	36.241	- 2.752	793	89.714	24.761	27,60
• III- Ville et rénovation urbaine	110.000	- 65.000	59.721	- 760		103.961	2.375	2,28
TOTAL BUDGETS CIVILS	13.882.553	40.766	3.941.714	1.352.960	2.688.698	21.906.691	3.109.162	14,19

(a) Crédits comprenant les modifications législatives (ouvertures et annulations de crédits) et réglementaires (reports de la gestion précédente, fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non-associées à une loi de finances rectificative).

II.- Les modifications de crédits demandées par le projet de loi

Le présent article propose des annulations de crédits à hauteur de 58,66 euros au total. Il s'agit d'ajustements comptables résultant de la coexistence d'un budget général arrêté en euros et d'une comptabilité publique tenue en centimes d'euro.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

*
* *

Article 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général.

Le présent article tend à constater, pour 2004, les montants définitifs des dépenses ordinaires militaires du budget général, par titre puis de façon consolidée. Cet article propose également des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés sur les crédits ouverts en 2004 au titre des dépenses ordinaires militaires.

I.- L'exécution budgétaire en 2004

Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 s'élevait à 26,67 milliards d'euros, soit une progression de 1,3% par rapport à 2003. Les mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution ont réduit le montant des crédits disponibles de 7,87 milliards d'euros. Compte tenu des ajustements demandés par le présent projet de loi, les dépenses ordinaires militaires s'établissent à 18,95 milliards d'euros en 2004, contre 18,36 milliards d'euros l'année précédente.

Le tableau suivant retrace les évolutions de ces crédits.

EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES ORDINAIRES MILITAIRES EN 2004

(en millions d'euros)

Crédits votés en loi de finances initiale	26.667
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulation.....	+ 902
Reports de la gestion précédente	170
Transferts et répartitions.....	- 9.149
Fonds de concours	459
Total des crédits ouverts (A) ^(a)	18.877
Report à la gestion suivante (B).....	- 171
% B/A.....	0,9

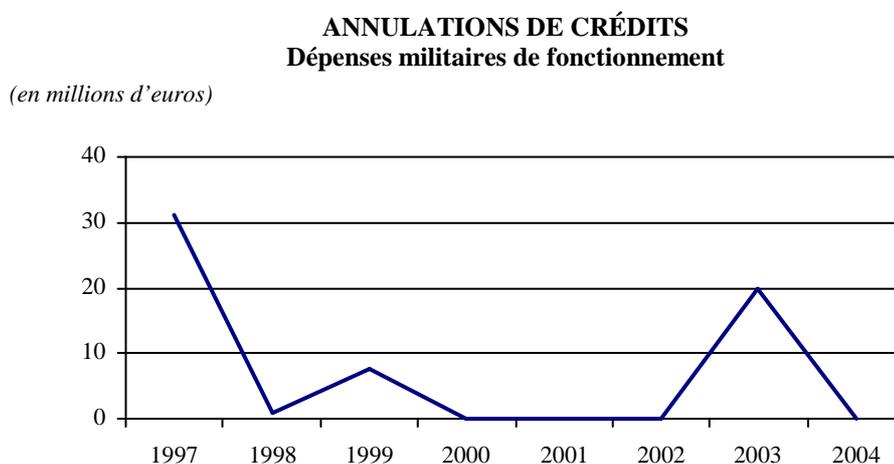
(a) Crédits comprenant les modifications législatives (ouvertures et annulations de crédits) et réglementaires (reports de la gestion précédente, fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non-associées à une loi de finances rectificative).

La loi de finances rectificative pour 2004 (ainsi que les décrets d'avance ratifiés par cette dernière et les décrets d'annulation) a augmenté les crédits initiaux de 902 millions d'euros.

Le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert 692,2 millions d'euros de crédits afin de financer des opérations extérieures, la même somme étant annulée sur les dépenses militaires en capital par le décret n° 2004-1147 du 28 octobre 2004. La loi de finances rectificative pour 2004 a

ensuite ouvert 210 millions d'euros de crédits sur les dépenses militaires ordinaires.

Le graphique suivant retrace l'évolution du montant des crédits annulés en cours de gestion sur les dépenses militaires ordinaires depuis 1997.

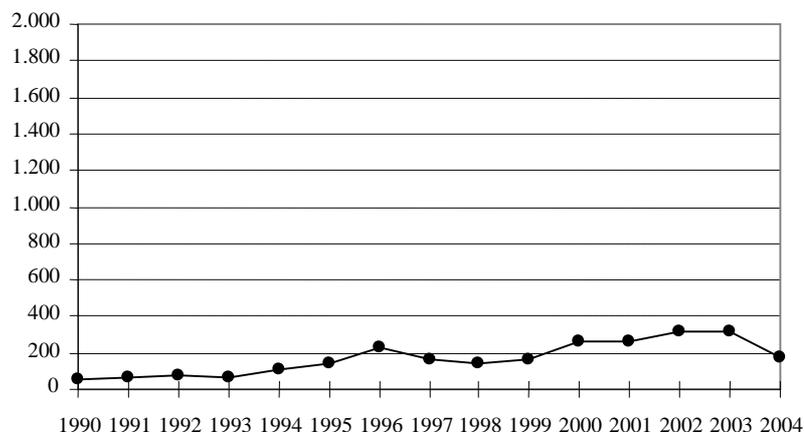


Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits ont, quant à elles, diminué les crédits affectés aux dépenses militaires ordinaires de 8,69 milliards d'euros (soit une baisse de 62% des crédits initiaux et de 31% des crédits votés). Ce mouvement massif est en fait lié à un transfert de crédits traditionnel du budget de la Défense vers celui des Charges communes afin de financer le paiement des pensions militaires qui relève du budget des Charges communes. La même opération est effectuée par tous les ministères civils.

Les reports de crédits de la gestion 2003 s'élevaient à 170 millions d'euros et ceux à la gestion suivante s'élèvent à 171 millions d'euros, soit un chiffre quasi stable (alors que les reports de la gestion 2002 à la gestion 2003 se montaient à 314 millions d'euros). Le tableau suivant présente l'évolution des crédits ouverts par reports depuis 1990 sur les dépenses militaires ordinaires.

Millions d'euros

**CRÉDITS OUVERTS PAR REPORT
DÉPENSES ORDINAIRES MILITAIRES**



L'effet des transferts, répartitions et virements de crédits est négatif à hauteur de 9,15 milliards d'euros et s'explique par le transfert des crédits affectés aux pensions militaires.

Enfin, les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 459 millions d'euros (contre 410 millions d'euros en 2003).

II.- Les modifications de crédits demandées par le projet de loi

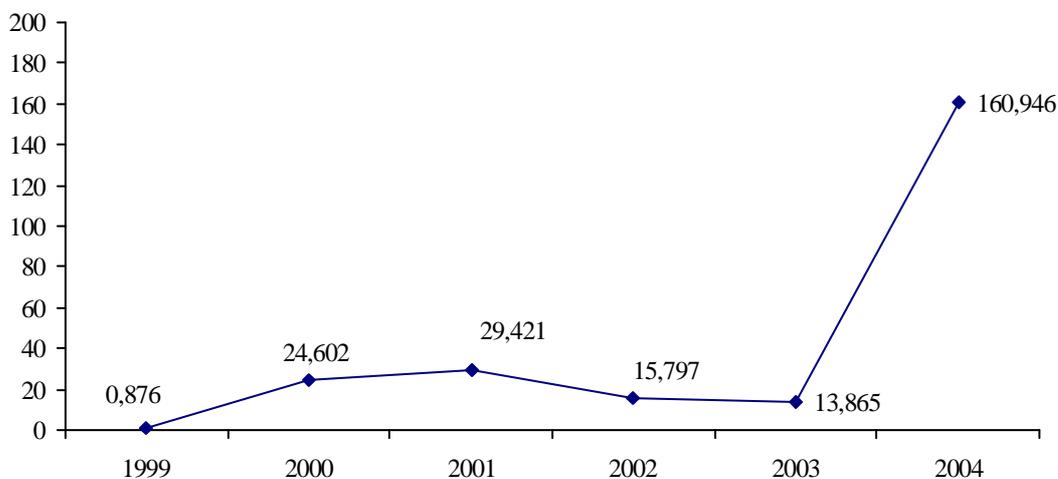
Pour l'exercice 2004, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires atteignent 160,946 millions d'euros pour les crédits du titre III – Moyens des services du ministère de la Défense. Ces dépassements sont près de douze fois supérieurs à ceux enregistrés pour l'exercice 2003 (avec 13,865 millions d'euros). En 2002, ces dépassements avaient atteint 15,797 millions d'euros.

Les dépassements, importants enregistrés pour l'exercice 2004, concernent le chapitre 33-90 « Cotisations sociales – Part de l'Etat » à hauteur de 139,945 millions d'euros et le chapitre 37-91 « Frais de contentieux – Règlements des dommages et accidents du travail » à hauteur de 21 millions d'euros.

Il faut rappeler qu'en 2003, un chapitre seulement était concerné par une demande de crédits complémentaires : le chapitre 37-91 « Frais de contentieux – Règlements des dommages et accidents du travail ». En 2002, deux chapitres du titre III avaient nécessité des demandes d'ouvertures de crédits complémentaires : le chapitre 33-90 « Cotisations sociales. Part de l'Etat » à hauteur de 13,944 millions d'euros et le chapitre 37-91 précité à hauteur de 1,852 million d'euros.

DÉPASSEMENTS EN MATIÈRE DE DÉPENSES ORDINAIRES MILITAIRES

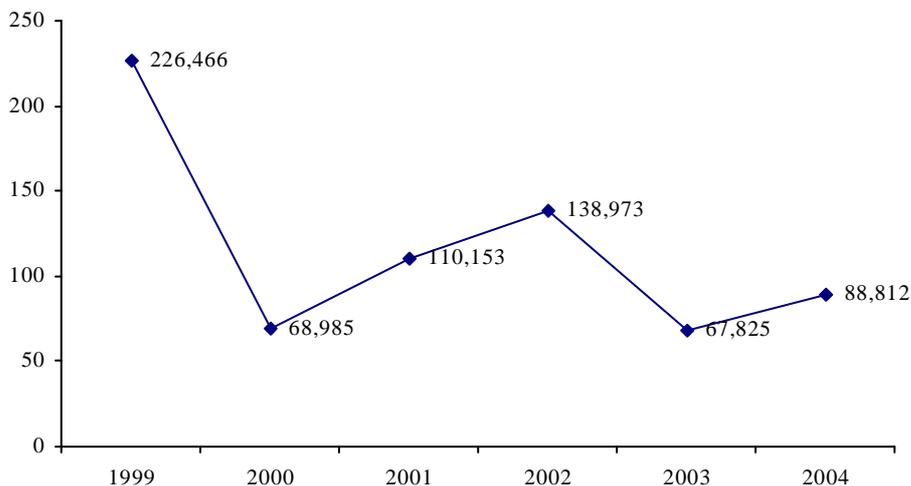
(en millions d'euros)



Quant aux **annulations de crédits non consommés** du titre III « Moyens des armes et services », elles s'élèvent pour l'exercice 2004 à 88,812 millions d'euros, à comparer avec 67,825 millions d'euros pour l'exercice 2003, et 138,973 millions d'euros en 2002.

ANNULATIONS DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES ORDINAIRES MILITAIRES

(en millions d'euros)



*
* *

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

*
* *

Article 6

Dépenses militaires en capital du budget général.

Le présent article tend à constater, pour 2004, les montants définitifs des dépenses militaires en capital du budget général, par titre puis de façon consolidée.

Cet article propose des annulations de crédits non consommés sur les crédits ouverts pour 2004 au titre des dépenses militaires en capital.

I.- L'exécution budgétaire en 2004

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 au titre des dépenses militaires en capital s'élevait à 14,9 milliards d'euros, soit 9,2% de plus qu'en 2003. Les mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution ont ramené ces crédits à 12,38 milliards d'euros. Entre 2003 et 2004, le montant des dépenses militaires en capital a progressé de 4,7%, après une progression de 4,3% en 2003. Ce sont les investissements effectués par l'Etat qui expliquent cette progression, les dépenses du titre VI marquant un léger repli.

La loi de finances rectificative ainsi que les décrets d'avance et d'annulation associés ont diminué les crédits de 35 millions d'euros.

Deux mouvements importants sont intervenus en cours d'année :

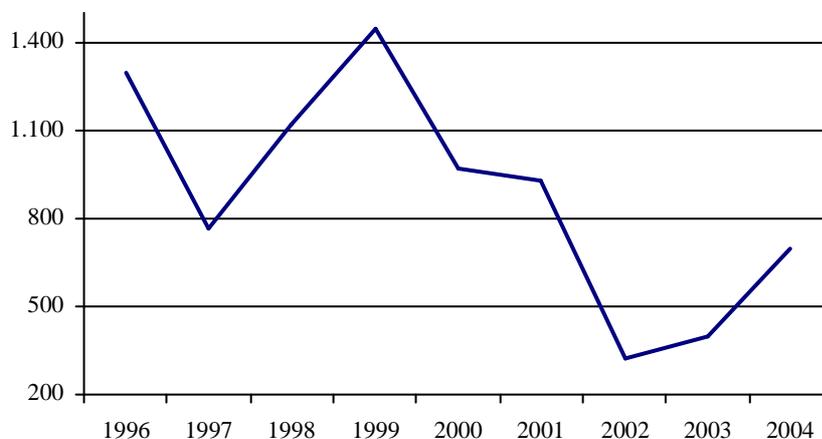
– en premier lieu, une annulation de 692,2 millions d'euros a porté sur les titres V et VI du budget de la défense afin de financer les opérations extérieures (les dépenses militaires ordinaires bénéficiant simultanément d'une ouverture de crédits de 539 millions d'euros) ;

– en second lieu, la loi de finances rectificative pour 2004 a rouvert 660,5 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

Le graphique suivant présente l'évolution du montant total des annulations de crédits en cours d'année.

**ANNULATIONS DE CRÉDITS
DÉPENSES MILITAIRES D'INVESTISSEMENT**

(en millions d'euros)

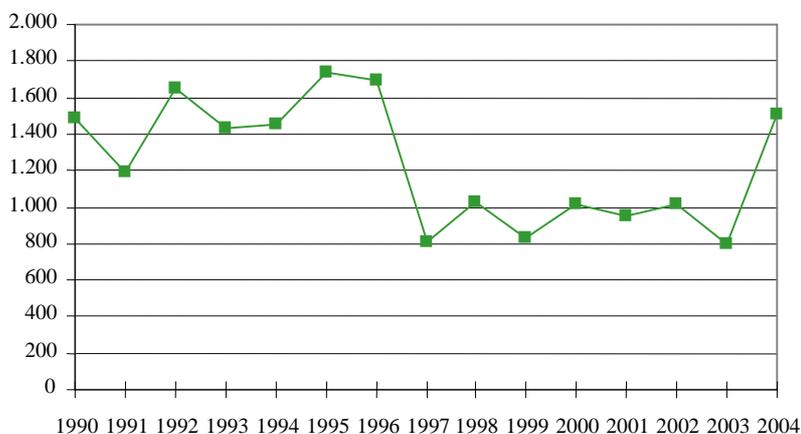


En conséquence, le financement des OPEX a pesé sur le budget général et non pas sur celui de la Défense. Il convient de rappeler qu'en 2003, le surcoût lié aux OPEX avait été financé pour 400 millions d'euros par le budget général et pour 200 millions d'euros par celui de la Défense.

Ces crédits ouverts en loi de finances rectificative n'étant en outre pas disponibles en cours d'exercice, ils sont reportés à la gestion suivante. Ainsi, en 2004, les reports de la gestion précédente s'élevaient à 1,51 milliard d'euros tandis que les reports à la gestion suivante ont atteint 2,77 milliards d'euros, soit une hausse de 83%. En 2003, les reports entrants s'étaient élevés à 795 millions d'euros. Le graphique suivant présente l'évolution des reports depuis 1990 et témoigne de l'évolution marquante intervenue entre 2003 et 2004.

**CRÉDITS OUVERTS PAR REPORT
DÉPENSES MILITAIRES EN CAPITAL**

Millions d'euros



Le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours est en diminution de 14% par rapport à 2003 et atteint 199 millions d'euros en 2004.

Enfin, les transferts, répartitions et virements de crédits ont diminué les crédits affectés aux dépenses militaires en capital de 1,42 milliard d'euros, un transfert de 1,3 milliard d'euros étant intervenu comme chaque année entre le budget de la Défense et celui de l'Économie, des finances et de l'industrie au titre du financement du CEA.

Le tableau suivant récapitule les mouvements intervenus sur les crédits des dépenses militaires en capital.

**EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES MILITAIRES EN
CAPITAL EN 2004**

(en millions d'euros)

Crédits votés en loi de finances initiale.....	14.898
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations.....	- 35
Reports de la gestion précédente.....	1.512
Transferts et répartitions	- 1.420
Fonds de concours	199
Total des crédits ouverts (A) ^(a)	15.154
Report à la gestion suivante (B).....	- 2.775
% B/A	18,3

(a) Crédits comprenant les modifications législatives (ouvertures et annulations de crédits) et réglementaires (reports de la gestion précédente, fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non-associées à une loi de finances rectificative).

II.- Les modifications proposées par le présent projet de loi

Le présent article propose des annulations de crédits non consommés, réparties par titre, pour les crédits ouverts en 2004 sur lesquels sont imputées les dépenses militaires en capital du budget général. Les montants de ces annulations s'élèvent à 5,17 euros. Ces annulations constituent en réalité des ajustements comptables rendus nécessaires par la coexistence d'un budget général arrêté en euros et d'une comptabilité publique tenue en centimes d'euros.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

*

* *

Article 7

Résultat du budget général de 2004.

Cet article tend à arrêter le solde du budget général en 2004, en opérant la comparaison du montant global des recettes brutes retracé à l'article 2 du présent projet de loi et du montant global des dépenses composé des sommes figurant aux articles 3 à 6 de ce projet de loi. En 2004, le solde débiteur du budget général s'est établi à 45.409,6 millions d'euros.

Les éléments afférents à ce résultat sont analysés dans le rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004 ⁽¹⁾ et dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

*
* *

(1) M. Gilles Carrez, *Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004* (n° 2354, juin 2005).

Article 8

Résultat des budgets annexes.

Le présent article a pour objet de constater pour 2004 le montant des dépenses et des recettes de chacun des six budgets annexes : Aviation civile, Journaux officiels, Légion d'honneur, Monnaies et médailles, Ordre de la Libération et Prestations sociales agricoles. Pour chaque budget annexe, les montants des dépenses et des recettes sont égaux. Au total, pour 2004, le montant des recettes et des dépenses de l'ensemble des six budgets annexes précités s'établit à 19,614 milliards d'euros, à comparer avec 18,013 milliards d'euros en 2003.

Il convient de noter que l'application de l'article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005, a pour conséquence la suppression des budgets annexes des prestations sociales agricoles (BAPSA) ainsi que des ordres de la Légion d'honneur et de la Libération.

Après avoir rappelé les différents éléments importants de l'exécution budgétaire de l'exercice 2004, les modifications de crédits proposées par le présent projet de loi – ouvertures de crédits complémentaires et annulations – seront examinées, pour chacun des budgets annexes.

I.- L'exécution budgétaire en 2004

Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2004 pour l'ensemble des budgets annexes s'établissaient à 16,793 milliards d'euros. **Les prévisions initiales de 2004 n'ont pas été modifiées par la loi de finances rectificative n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.** Il convient de rappeler que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2003 pour l'ensemble des budgets annexes s'étaient élevés à 17,731 milliards d'euros et que la loi de finances rectificative du 31 décembre 2003 avait ouvert 325 millions d'euros de crédits supplémentaires et annulé 30 millions d'euros de crédits.

En revanche, **des mesures de gestion à caractère réglementaire** sont venues modifier les crédits des budgets annexes votés en loi de finances initiale pour 2004.

Pour l'ensemble des budgets annexes, les reports de la gestion 2003 sont venus accroître les crédits de l'exercice 2004 d'un montant de 235 millions d'euros, tandis que les reports à la gestion 2005 viennent diminuer le volume des crédits au titre de l'exercice 2004 d'un montant de 214 millions d'euros.

Les augmentations de crédits liées à des plus-values de recettes s'établissent à 27 millions d'euros en 2004, à comparer à 7 millions d'euros en 2003. Il convient de rappeler que les augmentations de crédits gagées par des plus-

values de recettes constituent une procédure propre aux comptes spéciaux du Trésor et aux budgets annexes : la constatation de recettes nouvelles permet de procéder à l'augmentation de leurs crédits par simple arrêté du ministre des finances. En ce qui concerne les budgets annexes, cette procédure est autorisée par l'article 31 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Enfin, comme en 2003, 5 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts par voie de fonds de concours.

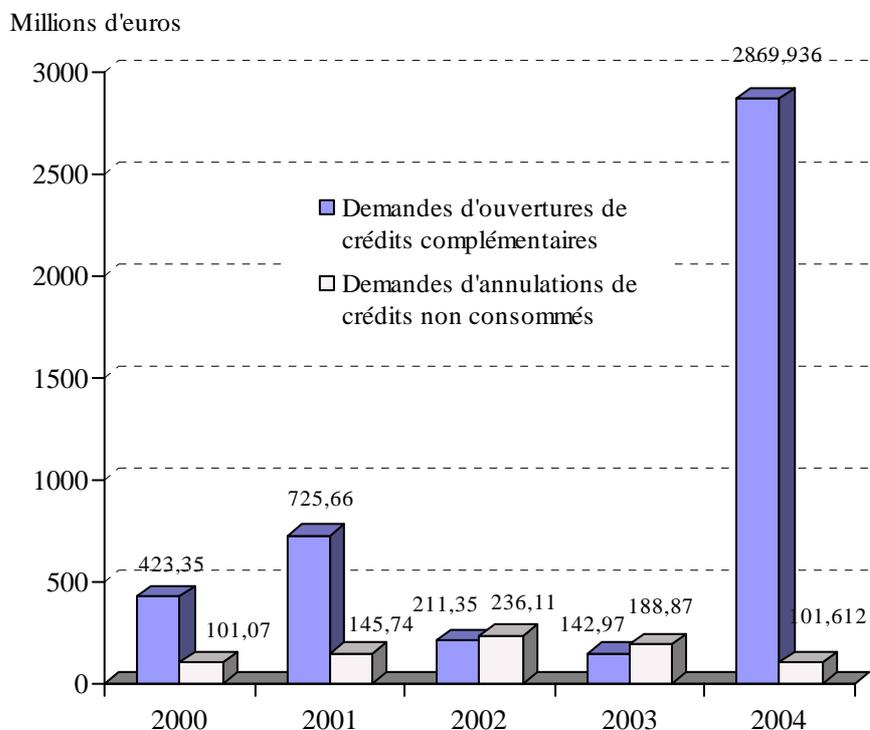
Au total, le solde des modifications réglementaires pour l'ensemble des budgets annexes est positif : il s'établit à 53 millions d'euros. Ainsi, le total des crédits des budgets annexes avant l'intervention du présent projet de loi s'élève-t-il à 16,846 milliards d'euros.

II.- Les modifications de crédits proposées par le présent projet de loi

Pour l'exercice 2004, les ajustements proposés par le présent projet de loi de règlement sont les suivants : pour l'ensemble des budgets annexes, les ouvertures de crédits complémentaires atteignent 2,870 milliards d'euros, à comparer avec 142,969 millions d'euros en 2003. Quant aux annulations de crédits non consommés, elles portent en 2004 sur 101,612 millions d'euros, contre 188,875 millions d'euros en 2003.

On peut rappeler que les dépassements avaient atteint 423,35 millions d'euros en 2000, 725,66 millions d'euros pour l'exercice 2001, et 211,35 millions d'euros en 2002. Les annulations de crédits s'étaient quant à elles établies à 101,07 millions d'euros en 2000, à 145,74 millions d'euros en 2001 et à 236,11 millions d'euros en 2002.

**BUDGETS ANNEXES
DEMANDES D'OUVERTURES DE CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES
ET D'ANNULATIONS DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS**



A.- Les dépassements de crédits

Pour l'exercice 2004, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires représentent 17,1 % des crédits initiaux. On peut rappeler qu'en 2003, les dépassements de crédits sur l'ensemble des budgets annexes n'ont représenté que 0,8 % des crédits initiaux.

ÉVOLUTION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS CONSTATES POUR LES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aviation civile.....	60,62	117,84	25,16	129,53	1,98	54,984	1,809
Journaux officiels.....	3,75	2,23	6,49	6,80	13,64	8,01	17,258
Légion d'honneur.....	0,31	0,18	0,60	0,22	2,9	1,443	1,806
Monnaies et médailles.....	5,83	8,85	15,90	0,00	—	—	—
Ordre de la Libération.....	0,06	0,18	0,21	0,20	0,27	0,229	0,143
BAPSA.....	211,69	307,28	374,91	588,88	192,55	78,3	2.848,917
Total.....	282,25	436,56	423,28	725,64	211,35	142,969	2.869,936

Comme les années précédentes, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires concernent principalement **le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)**.

Le BAPSA est désormais remplacé par un établissement public administratif dénommé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) qui reprend ses missions, ses financements et une très large partie de son mode de fonctionnement. La disparition du budget annexe devait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2006. Le vote de la loi portant réforme des retraites et plus particulièrement la disposition prévoyant la mensualisation des retraites agricoles de base, a conduit, pour des raisons financières et comptables, à en avancer la date au 1^{er} janvier 2004.

L'année 2004 a donc été une année de transition. Le FFIPSA a été créé et appelé dans l'immédiat à pendre en charge les intérêts de l'emprunt correspondant à la mensualisation des retraites agricoles. Le BAPSA a continué à fonctionner jusqu'au 31 décembre 2004, date à laquelle il a été remplacé dans toutes ses missions par le FFIPSA.

Le BAPSA se caractérise en 2004, par des ajustements beaucoup plus importants que lors des exercices précédents. Pour le seul BAPSA, les demandes d'ouvertures de crédits pour 2004 atteignent 2.848,917 millions d'euros, à comparer à 78,3 millions d'euros en 2003 et à 192,55 millions d'euros en 2002.

Pour l'exercice 2004, les dépassements concernent essentiellement le chapitre 46-96 « Prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole », qui nécessite une ouverture de crédits à hauteur de 2.048,162 millions d'euros, montant qui représente 25,4 % des crédits initiaux (8.066,43 millions d'euros).

Le chapitre 46-01 « Prestations maladie, maternité, soins aux invalides versées aux exploitants agricoles et aux membres non salariés de leur famille » nécessite quant à lui une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 618,082 millions d'euros, soit 10 % des crédits initiaux (6.113,14 millions d'euros).

Depuis 1997, tous les exercices du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) se sont soldés par un déficit d'exécution mettant en évidence les difficultés d'une réelle gestion budgétaire de ce budget annexe structurellement déficitaire en raison d'une faible couverture des dépenses par les cotisations.

Toutefois, les déficits constatés ont eu également pour origine une sous-estimation récurrente des dépenses prévisionnelles du BAPSA, notamment des dépenses d'assurance maladie, ainsi qu'une constante surestimation de ses recettes.

En 2004, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires des **Journaux officiels** s'établissent à 17,258 millions d'euros, ce qui correspond à

10,2 % des crédits initiaux (169,075 millions d'euros) et à plus du double du montant des dépassements constatés en 2003 (8,01 millions d'euros) qui représentaient seulement 3,95 % des crédits initiaux.

Pour l'exercice 2004, le **budget annexe de l'Aviation civile** fait l'objet d'une demande d'ouverture de crédits de 1,809 million d'euros, à comparer avec 54,984 millions d'euros en 2003. Il convient de rappeler que les dépassements se montaient à 1,98 million d'euros en 2002, contre 129,53 millions d'euros en 2001.

S'agissant des autres budgets annexes (Légion d'honneur, Ordre de la Libération et Monnaies et médailles), les dépassements de crédits ne représentent au total en 2004 que 1,807 million d'euros, à comparer avec 1,672 million d'euros en 2003 et 5,15 millions d'euros en 2002. Comme les années précédentes, ces dépassements de faible ampleur sont en grande partie justifiés par des excédents de recettes qui se traduisent par une augmentation du fonds de roulement ou le reversement au Trésor des montants en cause.

B.-Les annulations de crédits

Pour l'ensemble des budgets annexes, les annulations de crédits représentent un montant de 101,612 millions d'euros, à comparer avec 188,875 millions d'euros en 2003, 236,11 millions d'euros en 2002, 145,77 millions d'euros en 2001 et 101,06 millions d'euros en 2000.

EVOLUTION DES ANNULATIONS DE CREDITS CONSTATEES POUR LES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aviation civile	26,34	15,18	13,30	47,87	30,151	64,948
Journaux officiels	4,10	3,69	2,61	4,74	4,593	12,822
Légion d'honneur	0,63	0,56	0,43	0,62	0,491	0,428
Monnaies et médailles	63,28	40,14	6,29	64,77	12,809	20,669
Ordre de la Libération.....	0,05	0,07	0,01	0,04	0,001	0,0027
BAPSA	93,81	41,43	123,14	118,07	140,827	2,739
Total.....	188,20	101,06	145,77	236,11	188,875	101,612

En 2004, des annulations sont constatées pour 2,739 millions d'euros sur le **budget annexe des prestations sociales agricoles**. Il convient de rappeler que ces annulations s'élevaient à 140,827 millions d'euros en 2003 et portaient notamment sur le chapitre 37-91 « Reversement et restitution de droits indûment perçus » à hauteur de 68,872 millions d'euros, le chapitre 46-01 « Prestations maladie, maternité, soins aux invalides versées aux exploitants agricoles et aux membres non salariés de leurs familles » à hauteur de 59,9 millions d'euros et le chapitre 46-92 « Prestations familiales versées aux non-salariés du régime agricole » à hauteur de 2,861 millions d'euros.

Pour l'exercice 2004, les annulations de crédits portent essentiellement sur le chapitre 11-91 « Intérêts dus » à hauteur de 2,350 millions d'euros.

Pour **le budget annexe de l'Aviation civile**, les annulations de crédits atteignent 64,94 millions d'euros en 2004, soit plus du double des annulations de crédits de l'exercice 2003 qui s'élevaient à 30,151 millions d'euros. Des annulations sont notamment constatées sur le chapitre 64-06 « Primes et indemnités » à hauteur de 19,021 millions d'euros, le chapitre 67-00 « Charges exceptionnelles » à hauteur de 22,899 millions d'euros, le chapitre 68-02 « Dotations aux provisions » à hauteur de 10,507 millions d'euros et le chapitre 64-03 « Rémunérations des personnels titulaires et contractuels » à hauteur de 4,396 millions d'euros.

Pour l'exercice 2003, les annulations portaient sur le chapitre 64-06 « Primes et indemnités » à hauteur de 15,577 millions d'euros et le chapitre 64-03 « Rémunérations des personnels titulaires et contractuels » à hauteur de 7,796 millions d'euros.

En ce qui concerne **le budget annexe des Monnaies et médailles**, la proposition d'annulation de crédits s'élève à 20,669 millions d'euros, après s'être montée à 12,809 millions d'euros en 2003 et à 64,77 millions d'euros en 2002.

En 2003, les annulations de crédits portaient notamment sur le chapitre 61-00 « Autres charges externes » à hauteur de 8,029 millions d'euros et le chapitre 60-03 « Variations de stocks » à hauteur de 5,004 millions d'euros.

Pour l'exercice 2004, les annulations les plus significatives portent sur le chapitre 60-01 « Achats » à hauteur de 14,395 millions d'euros et le chapitre 61-00 « Autres charges externes », à hauteur de 2,362 millions d'euros.

S'agissant du **budget annexe des Journaux officiels**, les annulations de crédits s'établissent en 2004 à 12,822 millions d'euros, à comparer avec 4,593 millions d'euros en 2003.

Pour l'exercice 2003, les annulations portaient principalement sur le chapitre 62-02 « Autres services extérieurs » à hauteur de 1,796 million d'euros et le chapitre 60-01 « Achats » à hauteur de 1,155 million d'euros.

Pour l'exercice 2004, les annulations les plus importantes concernent le chapitre 64-09 « Société de composition et d'impression des Journaux officiels » à hauteur de 6,152 millions d'euros, le chapitre 60-01 « Achats », à hauteur de 2,717 millions d'euros et le chapitre 62-02 « Autres services extérieurs » à hauteur de 2,011 millions d'euros.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à supprimer au sein du tableau faisant état des résultats des budgets annexes la référence aux résultats enregistrés en matière de prestations sociales agricoles et à modifier en conséquence la ligne des totaux apparaissant dans la dernière ligne de ce tableau.

M. Charles de Courson a rappelé que le déficit cumulé du BAPSA qui est passé de 1,5 milliard d'euros fin 2003 à 3,2 milliards d'euros à fin 2004 méconnaît les règles applicables aux budgets annexes. Il est anormal qu'une telle charge ait été transférée directement au nouvel établissement ayant été créé pour remplacer le BAPSA : le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA).

Votre **Rapporteur général** a réaffirmé que, s'il ne contestait pas le fait que la création du FFIPSA constitue un cantonnement du déficit du BAPSA, il ne saurait pour autant s'agir d'un problème de transparence, dès lors que cette mesure a été votée en toute connaissance de cause dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004 (article 40).

M. Didier Migaud a relevé que l'amendement proposé allait dans le sens de l'amélioration de la sincérité budgétaire et qu'à titre personnel, il le voterait.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a considéré que l'amendement présenté par M. Charles de Courson avait le mérite de poser un véritable problème. Du point de vue de la transparence budgétaire, la situation actuelle n'est en effet guère satisfaisante ; il faudrait que les parlementaires puissent avoir une vision beaucoup plus claire de l'évolution du déficit lié au financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Votre **Rapporteur général** a souligné que contrairement à l'époque où le BAPSA était en fonctionnement, il n'y a plus aujourd'hui de rapporteur spécial désigné par la Commission des finances pour suivre ce difficile problème. Le commissaire qui fut durant ces dernières années le rapporteur spécial du BAPSA, M. Yves Censi, est actuellement Président du comité de surveillance du FFIPSA. Il serait opportun de lui confier la mission de rendre compte à ses collègues de l'évolution exacte de la situation financière de cet établissement.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* l'article 8 sans modification.

Article 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2005.

Le I du présent article constate, par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005, le montant des dépenses et le montant des recettes constatées en 2004. Il mentionne en outre les ajustements demandés en loi de règlement sur ces comptes spéciaux du Trésor.

Le II du présent article constate, par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005, les montants non compensés des soldes constatés au 31 décembre 2004.

Le III du présent article propose que les soldes constatés au II soient reportés à l'exercice 2005 en application du deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui dispose que « *sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte est reporté d'année en année* ».

Le III du présent article propose néanmoins que certains soldes ne soient pas reportés mais transportés aux découverts du Trésor (ce qui fait l'objet de l'article 11 du présent projet de loi). Cette affectation consiste à transporter un solde débiteur en augmentation des découverts du Trésor et un solde créditeur en atténuation de ces découverts.

I.- L'exécution budgétaire en 2004

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des mouvements législatifs et réglementaires ayant modifié le montant des crédits des comptes spéciaux du Trésor.

EVOLUTION DES CREDITS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR EN 2004

(en millions d'euros)

	Charges définitives		Charges temporaires		
	Comptes d'affectation spéciale		Comptes d'affectation spéciale	Comptes de prêts	Comptes d'avances
	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital			
Crédits votés en loi de finance initiale	3.642	3.987	3	1.322	60.800
Solde des ouvertures et annulations de crédits en loi de finances rectificative et en décret d'avance et d'annulations	- 12				
Reports de la gestion 2003	246	176	3	492	
Transferts et répartitions					
Fonds de concours					
Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	30	25			
Total des crédits ouverts (A)	3.906	4.188	6	1.814	60.800
Reports à la gestion 2005 (B)	289	209	4	1.479	
% B/A	7,4	5	67	82	

a) Crédits comprenant les modifications législatives (ouvertures et annulations de crédits) et réglementaires (reports de la gestion précédentes, fonds de concours, transferts et répartition, plus-value de recettes et annulation non associées à une loi de finances rectificative).

S'agissant des charges définitives, les crédits ouverts en loi de finance initiale s'élèvent à 7,63 milliards d'euros, enregistrant une forte baisse par rapport à 2003 (11,61 milliards d'euros), du fait essentiellement de la division par deux des crédits du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés », passant de 8 milliards à 4 milliards d'euros compte tenu des recettes enregistrées et attendues. La loi de finances rectificative a procédé à une minoration de crédits à hauteur de 12 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) concentrés sur le chapitre 08 « Dotations aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale ». Ce chapitre a été ouvert par l'article 73 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) par lequel une mission de financement des dites dotations a été dévolue au FIATA, consistant à faciliter les déplacements entre les collectivités d'outre-mer et la métropole. Le rythme de perception des recettes du FIATA a néanmoins rendu impossible la mise en œuvre de la dotation, fixée dans la loi de finances initiale pour 2004 à 30 millions d'euros, sans recourir au préfinancement budgétaire. Le Gouvernement a dès lors fait porter la dépense de continuité territoriale sur le budget de l'Outre-mer (chapitre 41-91) à hauteur de 12 millions d'euros, par décret d'avance n° 2004-544 du 14 juin 2004. Il convient de rappeler qu'il n'avait été procédé à aucune annulation de crédits en 2002 et 2003.

Les reports de la gestion précédente s'élèvent à 422 millions d'euros, contre 829 millions d'euros en 2003, soit une baisse de près de moitié cohérente avec l'effort de rétablissement de la vérité de la dépense qui prévaut depuis le début de la législature, la masse des reports étant susceptible de dissimuler la

réalité des charges publiques. Les augmentations de crédits gagés par des ressources nouvelles atteignent 55 millions d'euros, soit un volume légèrement plus faible que les années précédentes (64 millions en 2003 et 60 millions en 2002) ⁽¹⁾. Les reports à la gestion suivante s'établissent à 498 millions d'euros, contre 670 millions en 2003 et 814 millions en 2002, soit une diminution de 61% sur deux ans.

Le montant des crédits disponibles pour les opérations à caractère définitif des comptes spéciaux du Trésor avant l'intervention du présent projet de loi s'élève à 7,6 milliards (contre 11,8 milliards en 2003).

S'agissant des charges temporaires (comptes dotés de crédits uniquement), les crédits ouverts en loi de finance initiale s'élèvent à 62,1 milliards d'euros, affichant une progression de 5,3% par rapport à l'année précédente (59 milliards d'euros). À l'inverse des deux années précédentes, la loi de finances rectificative n'a procédé à aucune modification du montant des crédits.

Les reports à la gestion suivante s'établissent à 495 millions d'euros, à l'identique de 2003, si ce n'est que leur répartition est fort différente. 492 millions d'euros concernent les comptes de prêts (contre 191 en 2003, soit une augmentation de 257%) et 3 millions les comptes d'affectation spéciale (0 en 2003), tandis qu'aucun report n'est constaté pour les comptes d'avance (325 millions en 2003).

Le montant des crédits disponibles pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor avant l'intervention du présent projet de loi s'élève à 61,1 milliards d'euros (contre 60,4 milliards d'euros en 2003).

II.- Les ajustements demandés par le présent article

Les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré des dépassements de crédits à hauteurs de 8,1 milliards d'euros, un tiers de moins qu'en 2003 où ils avaient atteint près de 12,2 milliards d'euros. Cette baisse masque néanmoins un écart important, puisque ces dépassements sont plus importants en 2004 s'agissant des opérations à caractère définitif, de l'ordre du triple (1,74 milliard d'euros contre 621 millions).

Le montant de crédits inutilisés à annuler est quant à lui faible, s'établissant à 178 millions d'euros contre 5,9 milliards en 2003, les annulations demandées pour les opérations définitives diminuant notamment de 1.743 millions d'euros à 160 millions d'euros.

(1) Il convient de rappeler que les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles constituent une procédure propre aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor : la constatation des ressources nouvelles permet de procéder à l'augmentation des crédits par simple arrêté du ministre des finances. L'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 encadre ce dispositif en ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale.

Dès lors, si les ajustements demandés en 2004 portent globalement sur des montants moindres, du fait du faible volant de crédits à annuler, le solde des ouvertures et annulations de crédits demandées dans le projet de loi de règlement est en hausse de 26,2% par rapport à 2003 (7,9 milliards d'euros contre 6,3 milliards d'euros en 2003) et les opérations à caractère définitif présentent un solde positif de 1,58 milliard (– 5,25 milliards en 2003).

Les tableaux suivants synthétisent ces éléments.

AJUSTEMENTS DEMANDES POUR LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

(en millions d'euros)

	Exercice 2003					
	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Crédits disponibles (1)	Crédits complémentaires demandés	Crédits inutilisés à annuler	Solde
Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux (comptes d'affectation spéciale)	11.609	11.609	11.609	621,07	5.872,09	– 5.251,02
Opérations à caractère temporaire :						
Comptes d'affectation spéciale	2	2	2		0,34	– 0,34
Comptes d'avances	57.510	57.835	57.835	11.572,03	30,27	+11.541,76
Comptes de prêts	1.515	1.706	2.602		0,15	– 0,15
Total	70.636	71.150	72.048	12.193,1	5.902,85	+6.290,25

(en millions d'euros)

	Exercice 2004					
	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Crédits disponibles (1)	Crédits complémentaires demandés	Crédits inutilisés à annuler	Solde
Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux (comptes d'affectation spéciale)	7.629	7.617	7.596	1.742,73	160,17	+1.582,56
Opérations à caractère temporaire:						
Comptes d'affectation spéciale	3	3	2		0,29	– 0,29
Comptes d'avances	60.800	60.800	60.800	6.372,60	18,12	+6.354,48
Comptes de prêts	1.322	1.322	335		0,15	– 0,15
Total	69.754	69.742	68.733	8.115,33	178,73	+7.936,6

(1) Situation avant loi de règlement prenant en compte les modifications réglementaires : reports de la gestion précédente, fonds de concours, transferts et répartition, plus-values de recettes et reports à la gestion suivante.

Le présent projet de loi de règlement demande des crédits complémentaires d'un montant de 8,1 milliards d'euros pour les comptes spéciaux du Trésor, dont principalement :

– 1,74 milliard d'euros (621 millions en 2003) pour le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Affectation des produits de cession de titres, parts et droits des sociétés » ;

– 600 millions d'euros (1,06 milliard en 2003) pour le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ;

– 5,77 milliards d'euros (10,52 milliards en 2003) pour le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Deux autres comptes d'affectation spéciale nécessitent des crédits complémentaires pour des montants faibles (95.918,70 euros sur le compte n° 902-10 et 58.119,66 euros sur le compte n° 902-32).

Une autorisation de découvert est également demandée à hauteur de 8,8 milliards d'euros (8 milliards en 2003) sur le compte d'avances n° 906-05 « Opérations avec le fonds monétaire international » qui est doté pour mémoire.

Des annulations de crédit non consommés sont demandées sur les comptes spéciaux du Trésor à hauteur de 178,73 millions d'euros, dont 160,17 millions au titre des opérations à caractère définitif, plus de trente fois moins qu'en 2003 (5,90 milliards d'euros annulés).

Le tableau suivant détaille les ajustements demandés en loi de règlement en 2003 et 2004.

DONNEES COMPAREES DES AJUSTEMENTS DEMANDES EN 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	Ajustements en loi de règlement pour 2003			Ajustements en loi de règlement pour 2004		
	Ouvertures de crédits	Annulations de crédits	Autorisations de découverts complémentaires	Ouvertures de crédits	Annulations de crédits	Autorisations de découverts complémentaires
I- Opérations à caractère définitif						
Comptes d'affectation spéciale	621,07	5.872,09		1.742,73	160,17	
II- Opérations à caractère temporaire						
Comptes d'affectation spéciale		0,34			0,29	
Comptes de commerce						
Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers						
Comptes d'opérations monétaires			8,022			8.795,78
Comptes de prêts		0,15			0,15	
Comptes d'avances	11.572,03	30,27		6.372,60	18,12	
<i>Total</i>	<i>11.572,03</i>	<i>30,76</i>		<i>6.372,6</i>	<i>18,56</i>	<i>8.795,78</i>
Total général	12.193,1	5.902,85	8,022	8.115,33	178,73	8.795,78

Les ouvertures de crédit pour les **comptes d'affectation spéciale** atteignent près de 1,743 milliard d'euros en 2004, contre 621 millions en 2003. Comme les deux années précédentes, le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Affectation de produits de cession de titres, parts et droits de société » recouvre la quasi-totalité des demandes d'ouverture (1,742 milliard d'euros), en vue de compenser les dépassements en matière de dépenses civiles en capital. La majoration importante des crédits demandés par rapport à 2003 s'explique par l'inscription de 1,27 milliard pour le chapitre 01 « Dotations en capital, avances d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques et aux établissements publics ».

Les annulations de crédits sur les comptes d'affectation spéciale à hauteur de 160 millions d'euros concernent principalement le compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » (156,26 millions d'euros).

Concernant les comptes d'opérations monétaires, l'autorisation de découvert demandée est légèrement supérieure à celle de l'année 2003, s'établissant à près de 8,8 milliards d'euros, contre 8,02 milliards en 2003. Comme à l'accoutumée, l'autorisation de découverts concerne le compte n° 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international ». Ce compte retrace l'incidence des relations financières avec le FMI. Ces opérations sont neutres dans la mesure où un déficit du compte correspond à une créance détenue par la France sur le FMI.

Les ouvertures de crédits demandées sur les comptes d'avances atteignent 6,37 milliards d'euros en 2004, en baisse de 55% par rapport à 2003 (11,57 milliards d'euros), se rapprochant de la situation observée en 2002 (5,96 milliards). Comme les années précédentes, le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » nécessite une ouverture importante pour les avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires (5,68 milliards d'euros). Sur ce même compte, un dépassement de 93 millions d'euros a trait aux avances aux autres établissements publics nationaux et services autonomes de l'État, sans commune mesure avec les 5,28 milliards inscrits en 2003 et liés à l'augmentation de capital de l'entreprise France Télécom. Ces deux avances ont été remboursées dans l'année. Le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » nécessite une ouverture de crédits de 600 millions d'euros (contre 1,06 milliard en 2003).

Les annulations de crédits sur les comptes d'avances (18,12 millions d'euros en 2004 contre 30,27 millions d'euros en 2003) concernent les comptes suivants :

– le compte n° 903-52 « Avance aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », à hauteur de 6,34 millions d'euros ;

– le compte n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et états d’Outre-mer », pour 6,8 millions d'euros ;

– le compte n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations », à hauteur de 4,98 millions d'euros.

III.- Le transport aux découverts du Trésor de certains soldes

A.- Les soldes des comptes spéciaux du Trésor au 31 décembre 2003

Les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor font apparaître un excédent de 1,5 milliard d’euros, contre un déficit de 0,2 milliard en 2003. Au titre des opérations à caractère définitif un excédent de 0,1 milliard est constaté, contre un déficit de 0,4 milliard en 2003. Au titre des opérations à caractère temporaire, l’excédent est de 1,4 milliard d’euros, contre 0,2 milliard en 2003.

Les **charges définitives** concernent à hauteur de 60% le compte n° 902-24 « Affectation de produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », présentant un excédent de 0,1 milliard d'euros, avec des volumes de recettes et de dépenses de l’ordre du double par rapport à 2003, traduisant un fort dynamisme. Son solde au 31 décembre 2004 est créditeur à hauteur de 203,79 millions d'euros, presque inchangé par rapport à 2003 (203,67 millions d’euros). Les recettes résultent principalement des produits tirés des privatisations et cessions de titres, ayant atteint 5,6 milliards d’euros (après 2,5 milliards en 2003), dont 1,3 milliard d’euros de cessions de titres SNECMA en juin 2004, 1,9 milliard de France Télécom, 0,7 milliard de Air France-KLM et 0,5 milliard de la Société nationale immobilière, ainsi que du dividende versé par T.S.A à l’occasion de la cession de titres Thompson qu’elle a opérée (1 milliard d’euros). L’essentiel des ressources de cession de titres a été utilisé pour solder les dettes des entreprises publiques ou soutenir des entreprises en situation de fragilité, avec notamment des dotations en capital de 2,1 milliards à l’ERAP, de 1,1 milliard à l’EPFR, de 0,9 milliard à Charbonnages de France et de 0,6 milliard à la SOFARIS / BDPME et, à hauteur de 2,1 milliards d’euros, pour permettre à l’ERAP d’accélérer le remboursement des obligations émises par l’établissement lors de son intervention dans l’augmentation en capital de France Télécom.

RECETTES DE CESSIONS DE TITRES DU COMPTE N° 902-24 « COMPTE D'AFFECTION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES, PARTS ET DROITS DE SOCIETES » EN 2004

(en millions d'euros)

Recettes perçues en 2004	
Thomson TSA (cession de 18% du capital au moment de l'annonce de la création d'une entreprise commune avec le groupe chinois TCL qui a repris les activités de fabrication de téléviseurs du groupe) novembre 2003 (versement du produit en dividende versé à l'Etat au titre de l'exercice 2003)	1.020
Société nationale immobilière (cession de 74% du capital à la CDC) mars 2004	519
SNECMA (cession de 35% du capital <i>via</i> introduction en Bourse) juin 2004	1.452
France Télécom (cession de 10% du capital) septembre 2004	1.905
Air France (cession de titres Air France-KLM) décembre 2004	682
TOTAL	5.586

PRINCIPALES DOTATIONS EN CAPITAL VERSEES A PARTIR DU COMPTE N° 902-24 « COMPTE D'AFFECTION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES, PARTS ET DROITS DE SOCIETES » EN 2004

(en millions d'euros)

Société	Objet	Montant
Imprimerie nationale	Avance d'actionnaire	65
EMC	Dotation en capital	84
Alstom	Souscription à l'augmentation du capital	215
GIAT	Dotation en capital	250
EPFR	Dotation en capital	1.126
SOFARIS/BDPME	Dotation en capital	580
ERAP	Dotation en capital	2.100
Charbonnages de France	Dotation en capital	940

S'agissant des **charges à caractère temporaire**, pour la neuvième année consécutive, le compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », est excédentaire, la loi de finances initiale ayant prévu un léger déficit de 62 millions d'euros. L'excédent enregistré est de 0,48 milliard d'euros (près de 0,7 milliard d'euros en 2003). Ces excédents doivent cependant être mis en relation avec le solde cumulé du compte depuis sa création (soit encore – 13,3 milliards d'euros) témoignant de l'effort fait par l'État au titre des avances aux collectivités locales. En 2004, les comptes d'avances ont dès lors enregistré un excédent de 411 millions d'euros (656 millions en 2003). Le solde de l'ensemble des comptes d'avances s'établit désormais à 13,79 milliards de déficit (contre 14,20 en 2003).

S'agissant des autres comptes, les opérations font également apparaître un solde excédentaire :

– les comptes de commerce deviennent excédentaires (+ 0,37 milliard après - 0,1 milliard en 2003), le compte n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État confortant son dynamisme (+ 0,3% en 2003 après + 0,2%

en 2002), grâce notamment au dernier programme d'émission de contrats d'échange (*swaps*) de taux d'intérêt mis en œuvre en février et juillet 2002 ;

– les comptes de commerce militaires ressortent en excédent de 0,37 milliard (contre un déficit de 0,4 milliard en 2003) ;

– les comptes de prêts présentent un solde positif de près de 0,56 milliard d'euros, après un solde déficitaire de 0,6 milliard en 2003 (le solde cumulé est néanmoins encore déficitaire de 15 milliards). L'excédent constaté a pour origine, d'une part, un recentrage des prêts au développement à destination des pays émergents présentant les projets les plus prometteurs et, d'autre part, des dépenses moindres que celles prévues en raison de retard dans la négociation des accords de consolidation de dettes ⁽¹⁾.

Le total des soldes débiteurs au 31 décembre 2004 est égal à 38,20 milliards d'euros (à comparer avec 39,46 milliards d'euros au 31 décembre 2003) et le total des soldes créditeurs est égal à 4,08 milliards d'euros (contre 3,53 milliards d'euros fin 2002).

B.- Le transport aux découverts du Trésor de deux soldes débiteurs

Il est proposé de transporter aux découverts du Trésor deux soldes débiteurs.

Le premier est le solde constaté sur les comptes d'opérations monétaires n° 906-01 « Pertes et bénéfices de change », débiteur de 10,69 millions d'euros. Il est en effet habituellement considéré que les pertes et bénéfices de change retracés dans les écritures du compte d'opération monétaire n° 906-01 constituent en totalité des « profits et pertes » au sens du deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et qu'à ce titre, ils sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35 de ladite ordonnance, c'est-à-dire transportés au compte permanent des découverts du Trésor.

Le second solde, débiteur à hauteur de 652,7 millions d'euros, concerne les comptes de prêts. Ce montant correspond au capital et aux intérêts capitalisés des échéances de l'année 2004 annulés au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés. Il s'agit d'une « perte » au sens du deuxième alinéa de l'article 24 précité, sans que cette dénomination comptable ne minore, bien sûr, l'utilité sociale et collective des abandons de créances sur les pays les moins développés. Les comptes de prêts concernés sont :

– le compte de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social », pour un montant de 23,8 millions d'euros ;

(1) Les opérations de refinancement du compte n° 903-17 dépendent des résultats des négociations bilatérales et multilatérales, expliquant une très grande volatilité du compte.

– le compte de prêts n° 903-17 « Prêts du Trésor envers des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France », à hauteur de 628,9 millions d'euros.

S'agissant du compte 903-17 ⁽¹⁾, après un niveau de dépenses élevé pour 2003 (2.377 millions d'euros) du fait de la montée en puissance de l'initiative renforcée « pays pauvres très endettés » (PPTE), dépenses qui se sont concentrées essentiellement sur trois pays (République démocratique du Congo, Nigeria et Pakistan), les crédits disponibles en 2004 atteignaient 1.499 millions, dont 411 millions de report de crédits non consommés en 2003. Cependant, le retard dans la signature de certains accords bilatéraux (République du Congo, Gabon et Yémen) n'a pas permis de consommer la totalité des crédits alloués en 2004. D'une part, cela se traduit par un report de crédits de 2004 sur 2005 de 1.406,38 millions d'euros qui ont permis de refinancer ces créances sur la gestion 2005. Les refinancements à venir, également sur 2005, concernent des pays tels que le Nigeria et la République dominicaine. D'autre part, le solde transporté aux découverts du Trésor est bien inférieur à celui de 2003 (1,05 milliard d'euros). En 2004, les annulations les plus importantes ont concerné la République démocratique du Congo, Madagascar, le Sénégal, le Niger et la Zambie. En 2005, les annulations les plus importantes porteront sur les dettes du Congo, du Cameroun, de l'Irak et du Nigeria.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

*
* *

(1) Le compte 903-17 retrace les opérations de refinancements liées aux annulations partielles de dettes, consistant à accorder un nouveau prêt aux conditions renégociées avec le pays débiteurs (inscrit en crédit du compte 903-17), prêt dont le déboursement permet de solder la ou les créances initiales. Les refinancements portent toujours sur l'intégralité de la créance initiale, la loi de règlement opérant la régularisation en procédant au transport aux découverts du Trésor du montant réel de l'annulation. Les créances inscrites à l'actif du compte 903-17 peuvent elles-mêmes faire l'objet d'une annulation. Lorsque cette annulation est totale, il n'y a pas refinancement mais uniquement régularisation en loi de règlement. Les montants transportés aux découverts du Trésor du compte 903-07 correspondent quant à eux à d'anciens prêts inscrits à l'actif de ce compte suite à l'annulation bilatérale de dettes à 100% (donc non refinancées sur le compte 903-17).

Article 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2004.

Cet article vise à arrêter les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2003.

Il s'agit de deux comptes d'affectation spéciale et d'un compte de commerce.

• L'article 36 de la loi de finances initiale pour 2005 (n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) a clos le compte n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle », créé par l'article 33 de la loi de finances initiale pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) 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 telles que les restitutions de sommes indûment perçues au titre de la redevance. La réforme du régime de la redevance opérée par la loi de finances pour 2005 ayant modifié le rythme d'encaissement de cette ressource en adossant le recouvrement de la redevance sur celui de la taxe d'habitation, les organismes auraient dû attendre la fin de l'année pour pouvoir bénéficier du produit de la redevance. D'autre part, la montée en puissance des dispositifs d'exonération du paiement de la redevance s'est traduite par une augmentation des versements du budget général au compte d'affectation spéciale, atteignant une proportion supérieure aux 10% des crédits initiaux retenus comme limite par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001).

L'article 36 précité de la loi de finances pour 2005 a créé en contrepartie de cette suppression un compte d'avance, le compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public », permettant d'assurer le versement aux organismes de l'audiovisuel public des ressources régulières tout au long de l'année au moyen de versements mensuels. Il sera crédité des remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, nets des frais de gestion, directement soustraits des recouvrements effectifs de redevance et versés à la ligne 333 des recettes non fiscales du budget général de l'État « Frais d'assiette et de recouvrement de la redevance audiovisuelle », ainsi que du montant des dégrèvements de redevance pris en charge par le budget général de l'Etat.

En 2004, les crédits initiaux du compte d'affectation spéciale n° 902-15 s'élevaient à 2,65 milliards. Les recettes de la redevance ont été inférieures à celles anticipées (2,21 milliards contre 2,22 milliards), conduisant à un versement

du budget général majoré à 437 millions. Le solde au 31 décembre 2004 transporté sur le compte d'avances n° 903-60 s'élève à 694 millions d'euros.

- L'article 38 de la loi de finances pour 2005 a clos le compte n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA). La loi de finances initiale pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994) et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 95-698 du 9 mai 1995) ont instauré un fonds de péréquation des transports aériens en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes au moyen de subventions aux entreprises de transport. Devenu FIATA en 1999, ses missions ont été étendues par l'article 73 de loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) au financement de dotations versées aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale tendant à faciliter les déplacements entre les collectivités d'outre-mer et la métropole.

Depuis 1999 une quote-part de la taxe de l'aviation civile est affectée au FIATA. Cette ressource a cependant diminué du fait des difficultés rencontrées par le transport aérien, alors même que ces mêmes difficultés justifiaient une augmentation des subventions versées par le FIATA, induisant une augmentation de la taxe et une hausse de la part affectée au fonds. Ce calibrage annuel des ressources en fonction des dépenses contredit la logique du compte d'affectation spéciale, qui suppose l'existence d'une relation logique entre le dynamisme de la recette affectée et celui des dépenses qu'elle finance. En outre, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances énonce que les recettes particulières affectées doivent être par nature en relation directe avec les dépenses concernées, ce qui n'est manifestement pas le cas d'une taxe générale finançant une politique de subvention à certains territoires.

La loi de finances pour 2005 a prévu la création d'un futur programme du budget général dénommé « Transports aériens », intégré dans la mission « Transport » et absorbant les politiques assurées par le FIATA. Depuis le 1^{er} janvier 2005, 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 assure ce rôle. En revanche, les crédits du FIATA relatifs au financement de la dotation de continuité territoriale sont rattachés au budget de l'Outre-mer, conformément à la nature de cette dépense. Le solde du compte au 31 décembre 2004 transporté en atténuation des découverts du Trésor est créditeur de 36 millions.

- L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a clos le compte n° 904-01 « Subsistances militaires », créé par l'article 24 de la loi portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1943 (n° 43-488 du 26 août 1943) et dont l'objet est de retracer l'achat, le conditionnement, le stockage et la cession aux corps de troupe et autres organismes relevant du ministère de la défense de toutes les denrées ou matières nécessaires à l'alimentation et au service du chauffage et de l'éclairage. Ce compte de commerce retrace, en dépenses, le prix des achats, le remboursement au budget

général des dépenses de personnel et les frais généraux de service et, en recettes, le produit des cessions effectuées aux divers corps de troupe ou organismes consommateurs. La loi de finances rectificative pour 2002 a transféré ces missions, actuellement exercées par la direction centrale du commissariat de l'armée de terre, à l'Économat de l'armée, devenant à cette occasion « les Économats de l'armée ».

Le solde du compte n° 904-01 au 31 décembre 2004, transféré à l'Économat des armées, est créditeur de 64 millions d'euros.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

*
* *

Article 11

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État.

Le cinquième alinéa (c) de l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit que le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année, qui comprend « *les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique* ». Le présent article énumère ainsi les différentes catégories des profits et des pertes issus de la gestion de la trésorerie et constate, pour 2004, leur montant respectif. Il arrête le montant du solde qui en résulte. **Au 31 décembre 2004, ce solde est, pour la première fois depuis 1987, créditeur pour un montant de 275,736 millions d'euros** ⁽¹⁾.

Il faut noter que le présent article prévoit de distinguer une nouvelle catégorie de pertes et profits issue de la gestion de la trésorerie, au regard de ce qu'était la liste de ces catégories au sein des lois de règlement définitif des budgets des années précédentes ⁽²⁾. Il s'agit de la catégorie « Charges et produits financiers divers » relative aux charges et produits résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % de 1952. Il convient à nouveau de saluer ce progrès dans la lisibilité des charges de gestion de la trésorerie de l'Etat.

***I.- Annuités non supportées par le budget général
ou un compte spécial du Trésor***

S'agissant des annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor, on constate que **leur montant ne s'élève plus qu'à 4,333 millions d'euros en 2004, contre 21,768 millions d'euros en 2003.**

Ce montant se décompose en deux parts :

– les remboursements par l'Etat aux entreprises detentrices d'une créance de TVA au titre de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA, pour un montant de 3,949 millions d'euros ;

– le remboursement d'une partie de la dette de la société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC), pour un montant de 0,384 million d'euros.

(1) La loi n°89-480 du 12 juillet 1989 portant règlement définitif du budget 1987 avait fixé le solde créditeur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat à 5,793 milliards de francs.

(2) Déjà, la loi portant règlement définitif du budget 2003 avait distingué les pertes et profits sur rachats de dettes négociables de la catégorie des « pertes et profits divers aux emprunts et engagements ».

A.- Les pertes correspondant au remboursement des créances nées de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA

La loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-859 du 22 juin 1993) a mis fin à la règle du décalage d'un mois de l'imputation des crédits de TVA sur la déclaration sur le chiffre d'affaires. Afin de limiter l'impact de cette mesure sur le solde budgétaire de l'Etat en 1993, l'un des éléments du dispositif consistait à étaler sur plusieurs années une partie de l'avantage de trésorerie que ladite mesure constituait pour les entreprises concernées, en attribuant à chacune d'entre elles une créance rémunérée sur l'Etat. Cette créance était remboursée en totalité l'année de son inscription comptable, si sa valeur faciale n'excédait pas 22.867,35 euros. Si cette valeur excédait ce montant, elle était remboursée à hauteur de 25% et pour un montant minimum de 22.867,35 euros l'année de son inscription comptable. Dans ce cas, 10% du solde de la créance était remboursé l'année suivante puis 5% chaque année pendant treize ans ⁽¹⁾.

Chaque année, il était ainsi constaté une perte sur les engagements de l'Etat correspondant au remboursement de ces créances, qu'il s'agisse de créances dont l'inscription comptable était nouvelle ou de créances délivrées antérieurement pour lesquelles le remboursement ne concernait plus qu'un solde ⁽²⁾.

Cependant, le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au cours des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2002, s'est engagé à procéder au remboursement intégral du solde des créances dues par l'Etat au 1^{er} janvier 2002. Cet engagement a été mis en œuvre par le décret n° 2002-179 du 13 février 2002 relatif au remboursement par anticipation des créances sur le Trésor nées de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA ⁽³⁾. Les créances qui n'auraient pas encore donné lieu à une inscription comptable à cette date seront intégralement remboursées dès que cette formalité aura été accomplie. Ces créances sont donc désormais immédiatement exigibles. En conséquence, le solde créditeur du compte 166 « Engagements divers de l'Etat – Titres de remboursement de créances TVA » a été apuré par le crédit du compte 186-81 « Dette exigible – engagements divers de l'Etat ». Le compte 166 a par ailleurs été soldé le 4 août 2004 lorsque le reliquat de 2,51 millions d'euros a été transféré au compte 186-81.

(1) Ces dispositions figurent à l'article 8 du décret n° 93-1078 du 14 septembre 1993 portant application de l'article 271 A du code général des impôts et à l'article 1^{er} du décret n° 94-296 du 6 avril 1994 relatif aux modalités de remboursement des créances prévues à l'article 271 A du code général des impôts.

(2) Il faut noter que les intérêts dus par l'Etat sur le solde des créances non encore remboursées sont financés par le budget général. Les crédits correspondant sont inscrits à l'article 21 « Rémunération de la dette de l'Etat au titre de la suppression du décalage d'un mois de la TVA » du chapitre 12-05 – Service de la dette de divers organismes, d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers du budget des charges communes ».

(3) Cette mesure devait permettre une amélioration de la situation de la trésorerie de 15.000 entreprises pour un montant global de 1,2 milliard d'euros.

Cette mesure de remboursement par anticipation explique que les pertes correspondant aux remboursements par l'Etat aux entreprises détentrices des créances de TVA au titre de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA, après avoir été de 1.151,78 millions d'euros en 2002, ne s'élèvent plus qu'à 3,949 millions d'euros en 2004. Leur créance devenue exigible, les entreprises ont réclamé son remboursement immédiat.

Cependant, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général par la Paierie Générale du Trésor, le reliquat de créances encore dues par l'Etat au 31 décembre 2004, retracé par le compte 186-81, s'élevait à 12,439 millions d'euros répartis sur 388 créances.

Les opérations de règlement se poursuivent. **313 dossiers demeurent encore en solde, pour un montant de 7,665 millions d'euros, après un dernier règlement fin août 2005** ⁽¹⁾. Des relances sont adressées aux différents services fiscaux afin d'aboutir au règlement de ces dossiers qui, pour l'essentiel, concernent des entreprises ayant subi des transformations juridiques (fusions, apports partiels d'actifs...).

Par ailleurs, de nouvelles prises en charge sont toujours possibles. Ainsi y en a-t-il eu une depuis le 1^{er} janvier 2005, pour un montant de 651.971 euros.

B.- Les pertes correspondant au remboursement d'une partie de la dette de la SOMIVAC

L'Etat a par ailleurs procédé, en 2004, pour un montant de 0,384 million d'euros, au remboursement d'une partie de la dette de la société d'économie mixte, société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC), en application de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1984 (n° 84-1209 du 29 décembre 1984).

La SOMIVAC, créée en 1958, avait pour vocation de financer des actions tendant au développement rural de la Corse. Suite à l'adoption de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la Corse, le Gouvernement a décidé de substituer à la SOMIVAC deux offices respectivement chargés du développement agricole et rural de la Corse et de son développement hydraulique. Afin que l'activité des deux offices ne soit pas handicapée par « *la situation financière difficile* » ⁽²⁾ de la SOMIVAC, le Gouvernement avait pris l'engagement, d'une part, que le Trésor abandonnerait ses créances détenues sur elle et, d'autre part, que l'Etat prendrait en charge sa dette à moyen et long terme détenue par des tiers. Le Parlement, par l'adoption de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1984, a permis que ce second volet soit effectivement mis en œuvre.

(1) En août 2004, 417 dossiers demeuraient encore en solde pour un montant de 14,80 millions d'euros.

(2) Christian Pierret, *Rapport sur le projet de loi de finance rectificative pour 1984, tome I, document n° 2474 (rectifié), septième législature, p. 86 à 88.*

Les créanciers initiaux de la SOMIVAC sont la caisse régionale du crédit agricole mutuel de la Corse, la Caisse des dépôts et consignation et l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. La dette contractée par la SOMIVAC envers le dernier de ces créanciers, lui avait été remboursée en totalité avant 2001.

Au 31 décembre 2004, l'Etat avait donc remboursé 6,86 millions d'euros de dettes, en lieu et place de la SOMIVAC. **L'encours demeurant dû aux créanciers de la SOMIVAC s'élevait, à cette date, à 3,25 millions d'euros.** Le solde de cet encours devrait être remboursé le 25 février 2015. Au total, à cette date, le montant des dettes prises en charge par l'Etat se sera élevé à 10,11 millions d'euros. Le plafond du montant des dettes prises en charge par l'Etat pour la SOMIVAC, fixé par l'article 19 de la loi de finance rectificative pour 1984 à 19,82 millions d'euros, devrait ainsi être respecté ⁽¹⁾.

II.- Charges et produits financiers divers

Cette nouvelle catégorie de pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat se rapporte exclusivement aux charges et produits résultant de l'indexation sur l'or du capital de l'emprunt 4,5 % de 1952, auparavant intégrés dans la catégorie « Dotations aux amortissements – Charges financières ».

En 2004, le montant de ces charges a été ramené à 0,205 million d'euros, contre 3,368 millions d'euros en 2003. Un changement de méthode comptable explique cette forte diminution des pertes.

En effet, lors d'une vérification effectuée en 2003, la Cour des comptes a constaté que *« la rente 4,5 % 1952, remboursable chaque année partiellement par tirage au sort est indexée sur la pièce d'or française de 20 francs. Quand les titres deviennent exigibles, la dette exigible est alors créditée de la valeur indexée des titres et l'indexation est passée en une seule fois en charge. Pour les OAT indexées, au contraire, l'indexation est une dépense budgétaire qui vient augmenter la dette chaque année. Seul cet étalement de l'indexation sur la durée de vie de l'emprunt est compatible avec le principe de constatation des droits et obligations »*. En conséquence, elle a recommandé que *« le schéma comptable d'indexation de la rente 4,5 % 1952 soit aligné sur celui en vigueur pour les OAT indexées »* ⁽²⁾, recommandation *« mise en œuvre dans les comptes 2004 »* ⁽³⁾ par la Direction générale de la comptabilité publique.

(1) Il faut noter que l'existence de ce plafond procède d'un amendement parlementaire. Le projet de loi initial n'avait pas prévu que la prise en charge par l'Etat de la dette de la SOMIVAC puisse être limitée dans son montant.

(2) *Cour des comptes*, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget 2003 – Rapport sur les comptes de l'Etat, p. 66.

(3) *Cour des comptes*, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget 2004 – Rapport sur les comptes de l'Etat, p. 107.

Il faut noter que la dernière échéance de paiement des charges résultant de l'indexation sur la valeur de l'or de cet emprunt interviendra en 2006, entraînant *de facto* la disparition de cette catégorie de pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat dans le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2007.

III.- Dotations aux amortissements – Charges financières

A la suite de la création de la catégorie « Charges et produits financiers divers » susmentionnée, la catégorie « Dotations aux amortissements – Charges financières » ne comprend plus que des dotations aux amortissements retraçant le montant des décotes à l'émission des emprunts.

En effet, un titre est émis à une valeur nominale supérieure au montant réel que le prêteur consent à l'Etat pour l'acquisition du titre, dès lors que l'adjudication fait apparaître que le taux d'intérêt attaché à la valeur nominale dudit titre et proposé par l'Etat aux opérateurs sur le marché de la dette est inférieur aux taux que ceux-ci exigent pour procéder à cette acquisition. La différence entre la valeur nominale du titre et le montant réel versé par le prêteur pour l'acquisition de ce titre constitue la décote. Depuis 1999, conformément aux règles du système européen de comptabilité, la comptabilisation de la décote constatée à l'émission d'un titre est répartie sur chacune des années de vie de ce titre.

Le montant des décotes s'élève, en 2004, à 972,321 millions d'euros, soit un montant légèrement inférieur à celui de 2003 (985,6 millions d'euros). Ce montant correspond à la somme des parts annuelles pour 2004 des décotes constatées sur chacun des titres dont la date de remboursement est postérieure au 1^{er} janvier 2001, quelle que soit la date d'émission desdits titres.

IV.- Quote-part des primes sur emprunts et BTAN

Cette catégorie de profits sur les emprunts et engagements de l'Etat constitue le pendant des dotations aux amortissements des décotes. Les primes sur les emprunts de l'Etat sont égales à la différence entre le montant réel consenti par un prêteur pour l'acquisition d'un titre et la valeur nominale du titre. Cette différence est positive dès lors que le taux d'intérêt attaché à la valeur nominale du titre est supérieur au taux d'intérêt pour lequel la vente par adjudication du titre a été conclue. Les primes sont comptabilisées comme il a été précisé s'agissant des décotes. **Le montant de ces primes s'est élevé en 2004 à 1.373,472 millions d'euros contre 1.218,215 millions d'euros en 2003.**

V.- Pertes et profits sur rachat de dette négociable

Les opérations de rachat de dette négociable ont porté en 2004 sur un montant très supérieur à celui de 2003, le doublement du montant des opérations de rachat de bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN), financièrement plus intéressantes cette année, surcompensant la baisse de moitié de celui des opérations de rachats d'OAT.

En 2004, les rachats de dette négociable se répartissent comme suit :

(en millions d'euros)

Rachat	Flux en trésorerie		
	OAT	BTAN	Total
Adjudication à l'envers.....	1.001	2.560	3.561
Gré à Gré	541	5.950	6.490
Total.....	1.542	8.510	10.052

La règle d'arrondis explique que les différents totaux des rachats ne soient pas exactement égaux.

Source : Agence France-Trésor (bilan annuel 2004).

De plus, le montant des pertes en 2004 de cette catégorie de pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat a été ramené à 125,193 millions d'euros contre 305,01 millions d'euros en 2003.

Le coût de ces rachats dépend de la différence entre le taux d'intérêt moyen que portent les titres rachetés et le taux d'intérêt moyen auquel les agents économiques acquièrent les titres à la date du rachat. Plus le premier est supérieur au second, et plus le « prix » du rachat des titres est élevé. Ainsi, parce que la différence était de 100 points de base en 2001, les rachats massifs de titres en 2001 ont été réalisés à des « prix » souvent supérieurs aux valeurs nominales desdits titres, ce qui explique l'importance du montant des pertes sur emprunts à long terme constaté en 2001.

Le tableau suivant retrace l'évolution des pertes et profits sur rachat de dette négociable depuis 1999 :

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pertes sur OAT	26,55	752,09	1.457,09	440,55	296,58	32,18
Profits sur OAT	–	297,66	250,66	155,72	33,13	1,98
Pertes sur BTAN.....	10,14	3,6	9,06	35,48	42,97	108,52
Profits sur BTAN.....	0,88	0,03	–	3,70	1,41	13,53
Total.....	– 35,81	– 458	– 1.215,49	– 316,61	– 305,01	– 125,19

L'essentiel de l'amélioration du solde résulte de la très forte diminution des pertes sur rachat d'emprunts à long terme (OAT, Obligation Assimilable du Trésor à dix ans) qui sont passées de 296,58 millions d'euros en 2003 à seulement 32,18 millions d'euros cette année.

Le rachat de dette négociable à long terme trouve son fondement dans le fait que les taux d'intérêt à court terme sont en moyenne moins élevés que les taux à long terme. Un émetteur privilégiant des émissions à court terme supporte donc une charge d'intérêt moindre, sur une longue période, que celle que paierait un émetteur ayant une dette à long terme. Les rachats d'OAT, en raccourcissant la durée de vie moyenne de la dette de l'Etat, permettent donc, à terme, d'en limiter le coût. En contrepartie, la volatilité de cette charge est plus élevée puisque plus fortement corrélée aux variations des taux d'intérêt. L'Agence France-Trésor a donc développé un modèle qui quantifie le risque pris en fonction des économies réalisées par une réduction de la durée de vie moyenne de la dette.

Cette évolution favorable des pertes sur rachat d'OAT s'explique par le fait que les opérations de rachat, moins nombreuses en 2004 qu'en 2003, ont concerné en outre des titres portant un taux d'intérêt moins élevé que lors des rachats des années précédentes, d'où un « prix » de rachat du titre plus bas.

Le programme de rachat des OAT peut également concerner des titres initialement émis à des taux d'intérêt inférieurs au prix du marché en 2004. Dès lors, la procédure de l'adjudication à l'envers permet leur rachat à des « prix » inférieurs à leur valeur nominale. Cette différence constitue pour l'Etat un profit sur emprunt à long terme. Le montant de ces profits sur emprunts à long terme s'est élevé en 2004 à 1,98 million d'euros, contre 33,13 millions d'euros, cette évolution s'expliquant par le très faible nombre d'opérations portant sur ces titres en 2004.

Enfin, les opérations de rachat de titres peuvent, le cas échéant, concerner également les BTAN, dont l'échéance à l'émission court entre deux et cinq ans. Le montant des pertes correspondantes en 2004 s'est élevé à 108,52 millions d'euros (42,97 millions d'euros en 2003) et celui des profits à 13,53 millions d'euros (1,41 million d'euros en 2003), cette évolution reflétant l'accroissement du volume des opérations de rachats de BTAN en 2004.

VI.- Pertes et profits divers sur emprunts et engagements

Les pertes diverses sur emprunts et engagements de l'Etat s'élèvent en 2004 à 0,149 million d'euros, contre 4 281,38 euros en 2003. Elles se rapportent, pour 0,125 million d'euros, au **remboursement des indus sur créances de TVA**, le reliquat, soit 0,024 million d'euros, correspondant au remboursement à la Société Générale de titres d'emprunts de la Caisse Nationale de l'Energie (CNE) amortis et non prescrits.

Quant aux profits divers sur emprunts et engagements de l'Etat, ils se montent en 2004 à 4,467 millions d'euros, contre 3,319 millions d'euros en 2003. Cette somme correspond, pour 4,44 millions d'euros, à la **prescription trentenaire de Bons du Trésor** et, pour 0,027 million d'euros, à celle des titres d'emprunts 3,5 % de 1944-1954.

**VII.- Le solde pour 2004 des pertes et profits
sur emprunts et engagements de l'Etat**

Ainsi qu'il a été dit, pour la première fois depuis le budget 1987, le solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat affiche un crédit, marquant ainsi l'achèvement d'une tendance à la réduction du solde débiteur engagée en 2002. **Le solde créditeur s'élève en effet en 2004 à 275,736 millions d'euros contre un solde débiteur en 2003 de 94,218 millions d'euros.**

Le tableau suivant retrace l'évolution du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat depuis 1999.

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses.....	828,09	2.376,92	2.861,73	2.631,54	1.350,29	1.117,711
Recettes.....	91,77	1.703,36	1.228,86	1.200,28	1.256,07	1.393,447
Solde.....	- 736,31	- 673,57	- 1.632,85	- 1.431,26	- 94,22	275,736

Cette forte amélioration du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat a d'abord pour origine, comme les années précédentes, la décision d'opérer le remboursement anticipé, en 2002, de la presque totalité des créances de TVA née de la suppression en 1993 du décalage d'un mois des remboursements de crédits de TVA. Ce remboursement anticipé, s'il a largement contribué au solde débiteur de l'année 2002, a en revanche un effet positif sur les pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat les années suivantes, en ramenant les pertes liées au remboursement de créances en 2004 à 3,949 millions d'euros contre 21,77 millions d'euros en 2003 (1.152,15 millions d'euros en 2002). Le reliquat de créances de TVA étant progressivement soldé par la Paierie Générale du Trésor, le montant des dépenses retracées dans cette catégorie de pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat a vocation à diminuer jusqu'à disparaître totalement dans les prochaines années.

Parallèlement, les évolutions contrastées au sein de la catégorie « Pertes et profits sur rachat de dette négociable » n'ont pas empêché que le solde négatif de celle-ci soit réduit de plus de la moitié, expliquant largement, avec la progression des recettes provenant des quotes-parts des primes sur emprunts et BTAN, le solde créditeur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat en 2004.

Enfin, les soldes des catégories « Charges et produits financiers divers » – relatives à l'indexation de l'emprunt 4,5 % de 1952 – et « Dotations aux amortissements – Charges financières », se sont également significativement améliorés.

Il faut noter que le montant du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat constaté par le présent article ne constitue pas un simple détail comptable. Outre le fait, dont l'importance est toute relative, que l'article 13 du présent projet de loi propose, pour 2004 comme pour chaque année, de le porter, puisqu'il est créditeur, en atténuation des découverts du Trésor, **l'apparition, au cours d'un exercice de profits sur les emprunts et engagements de l'Etat contribue à diminuer le besoin de financement de l'Etat et donc l'encourt de la dette.**

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

*
* *

Article 12

Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait.

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique certaines dépenses relevant d'une gestion de fait.

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

I.- La gestion de fait

A.- Les règles de la comptabilité publique

Les règles de la comptabilité publique sont fondées sur le respect de trois principes :

– la nécessité d'une autorisation préalable aux opérations de recettes et de dépenses publiques. S'agissant des dépenses et des recettes de l'Etat, cette autorisation préalable est donnée par le Parlement, lors du vote de la loi de finances ;

– le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe implique le contrôle des comptables sur les actes des ordonnateurs. Il s'agit d'un contrôle de régularité formelle qui comprend plusieurs opérations, notamment l'obligation de vérifier l'autorisation de percevoir les recettes et, en dépense, la vérification de l'habilitation de l'ordonnateur, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'intervention des contrôles antérieurs, ainsi que de la justification de l'existence des dettes de l'administration ;

– le principe de la reddition des comptes d'exécution des opérations financières, selon lequel les ordonnateurs rendent compte de leur administration aux corps délibérants, c'est-à-dire au Parlement s'agissant de l'Etat, et les comptables aux juges des comptes.

Lorsqu'elle est conforme aux règles qui découlent de ces principes, la gestion est régulière.

A l'opposé, la gestion de fait consiste soit dans la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable de la part des ordonnateurs, pour s'affranchir notamment du contrôle des comptables et, ainsi, du respect des autorisations budgétaires, comme de l'obligation de rendre compte, soit, d'une manière plus générale, dans le fait d'usurper les fonctions de comptables de droit.

Ceux qui se rendent responsables d'une gestion de fait sont qualifiés de comptables de fait. En outre, les tiers peuvent engager leur responsabilité dans une gestion de fait sans détenir ni recevoir des fonds. Dans ce cas, ils peuvent être déclarés solidairement comptables de fait.

B.- Le jugement des comptes des comptables de fait par la Cour des comptes

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

Aux termes du XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doit, sans préjudice de poursuites devant la juridiction pénale, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds et valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Les mêmes principes s'appliquent aux personnes qui reçoivent ou manient directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et à celles qui, sans avoir la qualité de comptable public, procèdent à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Amenée à se prononcer sur de tels agissements, la Cour des comptes procède à plusieurs opérations successives.

En premier lieu, la Cour des comptes formule un arrêt provisoire permettant de notifier aux comptables de fait les charges relevées contre eux et leur enjoint de se justifier. Elle déclare une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, comptables de fait ; elle énonce les opérations constitutives de la gestion de fait ; enfin, elle fixe à toute personne déclarée comptable de fait un délai, généralement de deux mois, pour discuter la qualification ou, à défaut, pour rendre compte de sa gestion.

Une fois que l'arrêt déclaratif provisoire est notifié, celui qui est présumé le comptable de fait est tenu de répondre dans le délai susmentionné.

En deuxième lieu, la Cour rend un arrêt définitif qui statue sur la valeur des justifications produites et, en conséquence, confirme ou infirme la décision provisoire ou rectifie ses premières conclusions. L'arrêt définitif a l'autorité de la chose jugée.

Dans cette situation, la Cour alloue le montant des dépenses en cause et arrête la ligne de compte, sous réserve de la reconnaissance par le Parlement de l'utilité publique de ces dépenses.

*C.- Le sens du vote du Parlement et de la reconnaissance
d'utilité publique sollicitée*

La Cour des comptes inclut dans ses arrêts définitifs de gestion de fait une injonction aux comptables de fait de deniers de l'Etat de produire une décision du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses en cause.

Cette reconnaissance ne règle pas le problème de la régularisation comptable qui n'est pas du ressort du Parlement mais du juge des comptes, c'est-à-dire de la Cour des comptes.

L'acte demandé au Parlement tend à reconnaître rétroactivement l'utilité publique des dépenses que les comptables de fait prétendent avoir effectuées dans l'intérêt de l'Etat. Il vaut, pour les ressources, autorisation d'encaisser les recettes, *a posteriori*, et, pour les charges, ouverture rétroactive de crédits.

Ainsi pourvue d'un fondement juridique équivalent à un budget propre, la gestion de fait peut alors faire l'objet d'une régularisation comptable.

Survenant après l'exécution des dépenses, la reconnaissance d'utilité publique constitue également une approbation de ces dépenses.

D'un point de vue formel, la reconnaissance d'utilité publique des dépenses de gestion de fait des deniers de l'Etat est accordée, comme toute autorisation budgétaire, par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, dans une loi de règlement, laquelle présente le caractère d'une loi de finances conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Les dépenses pourraient, à défaut de reconnaissance d'utilité publique, être rejetées par la Cour des comptes, comme des dépenses payées sans autorisation préalable ou sans crédits. Elles seraient alors mises à la charge personnelle des comptables de fait, conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

II.- Les deux cas d'espèce soumis au Parlement

A.- La gestion de fait « Société Française pour le Droit de l'Environnement »

Par décisions en dates du 24 novembre 1992 et du 12 octobre 1993, des subventions (n° 92-172 et 93-262) ont été attribuées à la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE) sur des crédits ouverts dans le budget du Fonds de la recherche scientifique et technique du ministère chargé de l'environnement afin de financer des travaux de recherche dans le domaine de l'environnement.

La SFDE, association scientifique sans but lucratif fondée en 1974 et ayant le titre d'association agréée de protection de l'environnement en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, a en effet pour objet, selon l'article 3 de ses statuts, de « *contribuer en France, par tous moyens appropriés, à une meilleure connaissance du droit de l'environnement considéré comme un secteur spécifique du droit [et à] un développement du droit de l'environnement en tant qu'instrument de protection et de défense de la nature, du cadre de vie et de la qualité de la vie* ».

Cependant, les investigations menées par la Cour des comptes ont montré que ces subventions ont été utilisées :

- d'une part, à rémunérer des travaux de codification effectués par des experts réunis au sein d'un groupe de recherche de la SFDE ;
- d'autre part, à payer les frais de déplacement ainsi que des frais de documentation au profit des membres dudit groupe de recherche.

De plus, ainsi que l'a constaté la Cour dans son arrêt du 10 avril 2002, outre que l'objet réel des subventions « *était bien dès l'origine la réalisation dudit code [de l'environnement], et non la réalisation de travaux de recherche* », les experts concernés se sont révélés être membres de la « *commission d'expertise pour l'élaboration du code de l'environnement* ». Aussi la Cour a-t-elle considéré que « *le groupe de recherche [institué au sein de la SFDE] était en fait la commission d'expertise pour l'élaboration du code de l'environnement* » dont le fonctionnement est régi par une décision du ministre de l'environnement du 6 juillet 1992.

Or, cette décision, ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes dans le même arrêt, indique explicitement que « *les experts participant à cette commission exerceraient leur fonction bénévolement et que les frais de fonctionnement seraient pris en charge sur les crédits du ministère* ». Seuls des travaux de recherche indépendants de toute codification pourraient justifier l'octroi d'une subvention à une association dans le domaine du droit de l'environnement.

En conséquence, les fonds concernés, malgré les ordonnances qui les ont qualifiés de subventions, ont conservé le caractère de deniers publics. Il incombait donc à tous ceux qui les ont maniés sans titre légal – la SFDE, le président de la SFDE, président de la commission d'expertise pour l'élaboration du code de l'environnement, puis du comité d'experts pour le droit de l'environnement, la chargée de mission pour la recherche juridique au sein de la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), le directeur de la DAEI, le chef du service de la recherche et des affaires économiques et enfin l'adjoint au directeur général de l'administration et du développement – de rendre compte de leur emploi.

Dans son arrêt du 17 octobre 2002, la Cour des comptes a décomposé le compte de la gestion de fait en deux sous-comptes, le premier correspondant aux fonds issus de la subvention n° 92-172 et le second, correspondant aux fonds issus de la subvention n° 93-262 et fixé provisoirement les lignes de compte.

L'arrêt du 18 juin 2003 a confirmé cette décomposition et définitivement fixé les lignes de comptes, sous réserve de la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le Parlement.

Au titre de la subvention n° 92-172 :

- les recettes sont admises pour 360.000 francs, soit 54.881,65 euros ;
- les dépenses sont allouées pour 351.498 francs, soit 53.585,52 euros ;
- l'excédent des recettes sur les dépenses est de 8.502 francs, soit 1.296,12 euros.

Au titre de la subvention n° 93-262 :

- les recettes sont admises pour 121.395 francs, soit 18.506,55 euros ;
- les dépenses sont allouées pour 20.735,80 francs, soit 3.161,15 euros ;
- l'excédent des recettes sur les dépenses est de 100.659,20 francs, soit 15.345,40 euros.

Pour chaque sous-compte, les gestionnaires de fait sont solidairement et conjointement constitués débiteurs vis-à-vis de l'Etat des sommes de 1.296,12 et 15.345,40 euros. D'après les informations communiquées à votre Rapporteur général par la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor, ces sommes ont été reversées à l'Etat par les gestionnaires de fait le 23 mars 2004.

Ce même arrêt a par ailleurs condamné les gestionnaires de fait appelés à répondre du premier sous-compte – c'est-à-dire la SFDE, le président de la SFDE, président de la commission d'expertise pour l'élaboration du code de l'environnement, puis du comité d'experts pour le droit de l'environnement, la

chargée de mission pour la recherche juridique au sein de la DAEI et le directeur de la DAEI – à des amendes variant de 400 à 1.200 euros.

B.- La gestion de fait « Fonds pauvreté » et « Fonds d'action sociale EDF-GDF » de la Fondation de France

Par convention du 11 décembre 1984, des fonds ont été mis à disposition de la Fondation de France qui s'engageait « à apporter son concours aux actions qui seront mises en œuvre dans le cadre des mesures arrêtées par le Conseil des ministres du 17 octobre 1984 pour lutter contre les situations de pauvreté »⁽¹⁾. En application de l'article 4 de cette convention, un compte spécial a été ouvert à la Fondation de France sous le nom « Fonds pauvreté » sur lequel l'Etat a versé une subvention de 3,96 millions de francs (soit 603.698,11 euros).

Les fonds ainsi versés devaient, aux termes de l'article 3 de la convention, faire l'objet de concours financiers « aux associations, institutions ou collectivités sur indication de la direction de l'action sociale après instruction en son sein ». Ces fonds, épuisés après un dernier ordre de paiement le 10 mars 1986, ont effectivement été employés sur ordre du ministère et sont donc restés à l'entière disposition de la direction de l'action sociale. Ils ont en conséquence été irrégulièrement extraits de la caisse du comptable public.

Le « Fonds pauvreté » a également été alimenté par des versements effectués par EDF et Gaz de France. Dans son arrêt des 31 janvier et 21 février 2001, la Cour a estimé que le libellé de ceux-ci, tels que « actions ministère affaires sociales et emploi », « actions ministère de la solidarité et de la protection sociale » ou « abondement du budget du ministère de la solidarité », ainsi que les termes de la convention signée le 9 décembre 1992 par le ministre délégué à l'énergie, le président de Gaz de France et le président d'électricité de France, « indiquaient clairement que les deux entreprises publiques entendaient abonder le budget du ministère des affaires sociales afin de concourir à l'effort de solidarité nationale engagé contre la pauvreté et la précarité ». Ces contributions d'un montant total de 178,922 millions de francs (soit 27,276 millions d'euros), destinées à un service public de l'Etat, s'analysent dès lors comme des fonds de concours et, à ce titre, auraient dû être remises au Trésor public pour être rattachées par ce biais au budget général.

En conséquence, tous ceux qui, sans être comptables publics, se sont immiscés dans le recouvrement et l'emploi de ces recettes se sont constitués comptables de fait des deniers de l'Etat.

Par ailleurs, par convention du 16 juillet 1997, EDF et GDF se sont engagés à effectuer des versements annuels sur un fonds intitulé « action sociale

(1) Le Conseil des ministres du 17 octobre 1984 a mis en place un plan d'urgence « pauvreté-précarité » afin de dégager des moyens supplémentaires, notamment dans le domaine du logement, pour la période hivernale 1984-1985. Ce dispositif a depuis lors été régulièrement reconduit avant d'être finalement intégré dans l'action permanente du ministère des affaires sociales.

EDF-Gaz de France » ouvert à la Fondation de France et ayant pour objet d'attribuer des subventions afin de contribuer à la lutte contre l'exclusion, ce fonds recevant par ailleurs le 30 septembre 1997 le solde du « Fonds-pauvreté » clos le 10 octobre suivant.

Aux termes de l'article 4 de cette convention, le fonds est administré par un comité exécutif qui « *fixe les grandes orientations des interventions du fonds* » et délègue « *le suivi des actions et des décisions de subventions [...] au directeur de l'action sociale* » du ministère des affaires sociales.

Il résulte de cette convention que les versements effectués par les deux entreprises publiques à partir de 1997, soit 41 millions de francs (6,25 millions d'euros), comme ceux effectués au cours de la période précédente sur le « Fonds pauvreté », destinés à un service public de l'Etat, s'analysent comme des fonds de concours. Dès lors, ces contributions auraient dû être versées au Trésor public et, par ce moyen, rattachées au budget général.

En conséquence, tous ceux qui, sans être comptables publics, se sont immiscés dans le recouvrement et l'emploi de ces recettes se sont constitués comptables de fait des derniers de l'Etat.

Cependant, l'arrêt des 24 janvier et 13 février 2002, en application de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières modifié par l'article 38 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, qui dispose que « *l'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office* », a déclaré prescrite l'action en déclaration de gestion de fait pour les actes commis avant le 21 février 1991.

S'agissant de la période postérieure à cette date, il a été produit à la Cour des comptes, par chaque gestionnaire de fait, un compte d'emploi où ont été retracés les paiements imputés sur le montant des versements précités.

Ainsi qu'il a été dit, les recettes encaissées sur les comptes « pauvreté » et « action sociale EDF-GDF » devaient être assimilées à des rattachements à un fonds de concours. En conséquence, l'examen de la régularité des dépenses par la Cour des comptes s'est fondé sur l'application du deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui dispose que « *l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur* ».

Selon la convention du 11 décembre 1984, la Fondation de France concourait aux actions mises en œuvre dans le cadre des mesures arrêtées par le conseil des ministres du 17 octobre 1984 pour lutter contre les situations de pauvreté et apportait son concours financier aux « *projets qui comportent notamment la mise en place de moyens d'hébergement d'urgence, des actions de secours visant particulièrement au maintien dans leur logement des populations menacées d'expulsion, des moyens de distribution de secours alimentaires sous*

une forme individuelle ou collective, des permanences d'accueil permettant de rechercher des solutions adaptées à chaque cas particulier, d'actions de solidarité locale visant à apporter des solutions aux problèmes des personnes les plus défavorisées ». De même, selon la convention du 9 décembre 1992, les sommes versées par EDF et GDF visaient à abonder le financement des plans « *pauvreté-précarité* ». Enfin, la convention du 16 juillet 1997 portant création du fonds « *action sociale EDF-GDF* » lui fixait comme objectif « *d'attribuer des subventions afin de contribuer à la lutte contre l'exclusion (ex dispositif pauvreté-précarité)* ».

Or, ainsi que l'a noté la Cour des comptes dans son arrêt du 19 décembre 2002, « *plusieurs dépenses du compte [n'apparaissent] pas comme ayant été directement exposées en faveur des personnes en situation de précarité ou d'exclusion, ni même comme visant à soutenir d'une manière générale l'activité d'organismes ayant pour objet principal de porter secours à ces personnes* ». En conséquence, les dépenses correspondantes ont été rejetées et des amendes ont été prononcées à l'encontre des gestionnaires de fait concernés :

- 10.000 euros pour la Fondation de France ;
- 3.000 et 5.000 euros pour les directeurs successifs de l'action sociale ;
- 2.000 euros pour un des signataires des ordres de paiement.

Enfin, l'arrêt du 19 avril 2004, statuant provisoirement, a fixé la ligne de compte de la gestion de fait comme suit, sous réserve de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses par le Parlement :

- les recettes sont admises pour un montant de 158.547.198 francs, soit 24.170.364,52 euros ;
- les dépenses sont allouées pour un montant de 157.007.628 francs, soit 23.935.658,59 euros ;
- le reliquat est fixé à 1.539.570 francs, soit 234.705,93 euros (dont 3.048,98 ont déjà été reversés dans les caisses de l'Etat).

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre Rapporteur général (**amendement n° 1**) et l'article 12 ainsi modifié.

*
* *

Article 13

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2004.

Cet article a pour objet, en application de l'article 35 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, d'établir « *le compte de résultat de l'année* » et d'en autoriser « *le transfert [...] au compte permanent des découverts du Trésor* ».

Le compte de résultat de l'année comprend en premier lieu « *le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général* ». Pour 2004, ainsi que le constate l'article 7 du présent projet de loi, le déficit s'élève à 45.409,596 millions d'euros.

Le compte de résultat de l'année comprend également « *les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28* » de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Le présent article reprend les soldes arrêtés par le III de l'article 9 du présent projet de loi s'agissant des comptes spéciaux du Trésor pour lesquels les opérations se poursuivent en 2005. Sont ainsi transportés en augmentation des découverts du Trésor :

– le solde débiteur du compte d'opération monétaire « pertes et bénéfices de change » pour un montant de 10,689 millions d'euros ;

– le solde débiteur de 652,666 millions d'euros concernant les comptes de prêts correspondant aux montants en capital et aux intérêts capitalisés des échéances de l'année 2004 annulés au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés.

De plus, le résultat net du compte spécial du Trésor n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) définitivement clos au 31 décembre 2004, dont le montant arrêté par l'article 10 du présent projet de loi est de 36,358 millions d'euros, est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

Enfin, le compte de résultat de l'année comprend « *les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique* ». A ce titre, le présent article reprend le solde créditeur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat, dont le montant, arrêté pour 2004 par l'article 11 du présent projet de loi, est de 275,736 millions d'euros.

Au total, **le présent article propose le transport au compte permanent des découverts du Trésor d'un solde débiteur de 45.760,858 millions d'euros, contre 57.478,785 millions d'euros en 2002.** En conséquence, le montant du solde débiteur du compte permanent des découverts du Trésor devrait s'élever, au 31 décembre 2004, à 790 926,61 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace le détail du solde débiteur du compte permanent des découverts du Trésor au 31 décembre 2004. Il faut noter que les montants portés en augmentation et en atténuation des découverts du Trésor sont exprimés en valeur nominale, sans tenir compte de l'érosion monétaire.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU COMPTE PERMANENT DES
DÉCOUVERTS DU TRÉSOR PAR LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 2004**

(en millions d'euros)

	Découverts constatés	Atténuation des découverts
1.- Période antérieure à 1840.....	0,76	-
2.- Budgets de 1840 à 1870.....	3,19	2,41
3.- Budgets de 1871 à 1913.....	1,92	1,62
4.- Budgets de 1914 à 1938.....	544,69	314,52
5.- Budgets de 1939 à 1958.....	24.025,42	9.185,72
6.- Budgets de 1959 à 1989.....	221.422,11	23.005,12
7.- Budget de 1990.....	18.662,03	-
8.- Budget de 1991.....	17.663,63	181,58
9.- Budget de 1992.....	33.902,71	715,61
10.- Budget de 1993.....	47.611,84	12,78
11.- Budget de 1994.....	66.143,57	1.834,43
12.- Budget de 1995.....	51.602,27	30,40
13.- Budget de 1996.....	45.852,82	153,35
14.- Budget de 1997.....	41.580,32	127,74
15.- Budget de 1998.....	39.316,71	123,61
16.- Budget de 1999.....	37.467,38	1.577,16
17.- Budget de 2000.....	32.073,16	647,32
18.- Budget de 2001.....	33.577,55	7,61
19.- Budget de 2002.....	52.075,97	-
20.- Budget de 2003.....	57.858,41	379,63
Totaux.....	783.465,48	38.299,73
Montants nets des découverts du Trésor.....	745.165,75	
Projet de loi de règlement 2004.....	46.072,95	312,09

Il convient de relativiser la signification du compte de résultat de l'année au sens de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et, en conséquence, du solde du compte permanent des découverts du Trésor. Le compte de résultat de l'année comptabilise des données budgétaires, telles que le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général, sans exhaustivité cependant, puisque, à titre d'exemple, les soldes budgétaires des budgets annexes ne sont pas comptabilisés dans le solde à transporter au compte permanent des découverts du Trésor. Par ailleurs, le compte de résultat de l'année comptabilise des données patrimoniales, telles que les pertes et profits résultant des opérations de gestion de trésorerie, sans exhaustivité là encore, puisque les données comptables relatives à la variation, à titre d'exemple, de la valeur du patrimoine immobilier de l'Etat, n'y sont pas retranscrites. Le compte de résultat de l'année constitue ainsi une compilation de données budgétaires et comptables, dont l'intérêt se situe dans le détail des éléments qui le composent plus que dans le solde qui le caractérise *in fine*. On peut d'ailleurs relever que ni le compte de résultat de l'année, ni le compte permanent des découverts du Trésor n'ont de lien comptable avec la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances, dans lequel ils n'apparaissent que dans la partie intitulée « *développements divers* ».

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

*
* *

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004, ainsi modifié.

*
* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi				Propositions de la Commission
Article 1^{er}				Article 1^{er}
Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2004 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :				Sans modification.
	<i>(en euros)</i>			
	Charges	Ressources	Solde	
A. OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF				
Budget général				
Recettes brutes		371 131 697 857,93		
à déduire :				
<i>Prélèvements sur recettes au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes</i>		61 176 076 169,44		
Recettes nettes des prélèvements		309 955 621 688,49		
à déduire :				
<i>Dégrèvements et remboursements d'impôts</i>		64 471 758 484,39		
<i>Recettes en atténuation des charges de la dette</i>		2 493 324 451,20		
Dépenses ordinaires civiles brutes	305 239 576 094,52			
à déduire :				
<i>Dégrèvements et remboursements d'impôts</i>	64 471 758 484,39			
<i>Recettes en atténuation des charges de la dette</i>	2 493 324 451,20			
Dépenses ordinaires civiles nettes	238 274 493 158,93			
Dépenses civiles en capital	18 797 527 836,34			
Dépenses militaires	31 328 114 579,05			
Total pour le budget général	288 400 135 574,32	242 990 538 752,90	-45 409 596 821,42	
Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif				
Recettes		9 253 250 557,71		
Dépenses ordinaires civiles	3 594 474 677,14			
Dépenses civiles en capital	5 581 527 142,93			
Total pour les comptes d'affectation spéciale	9 176 001 820,07	9 253 250 557,71	77 248 737,64	
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	297 576 137 394,39	252 243 789 310,61	-45 332 348 083,78	
Budgets annexes				
Aviation civile	1 475 557 159,04	1 475 557 159,04		
Journaux officiels	194 652 877,54	194 652 877,54		
Légion d'honneur	20 001 245,08	20 001 245,08		
Monnaies et médailles	71 355 362,15	71 355 362,15		
Ordre de la Libération	906 079,00	906 079,00		
Prestations sociales agricoles	17 851 858 152,10	17 851 858 152,10		
Totaux pour les budgets annexes	19 614 330 874,91	19 614 330 874,91	»	
Totaux des opérations à caractère définitif (A)	317 190 468 269,30	271 858 120 185,52	-45 332 348 083,78	
B. OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE				
Comptes spéciaux du Trésor				
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire	1 896 354,40	1 116 148,42	-780 205,98	
Comptes de prêts	334 786 430,44	895 264 024,40	560 477 593,96	
Comptes d'avances	67 154 374 790,43	67 565 762 533,48	411 387 743,05	
Comptes de commerce (solde)	- 371 463 520,18		371 463 520,18	
Comptes d'opérations monétaires (hors F.M.I.) (solde)	- 109 154 539,88		109 154 539,88	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)	»	»	»	
Totaux des opérations à caractère temporaire hors F.M.I. (B)	67 010 439 515,21	68 462 142 706,30	1 451 703 191,09	
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I. (A+B)			-43 880 644 892,69	
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I., hors F.S.C.			-43 880 751 406,28	

Texte du projet de loi

**Propositions
de la Commission**

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2004 est arrêté à 309 955 621 688,49 €.

Article 2

Sans modification.

La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

Article 3

Sans modification.

(en euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	105 576 015 642,58	129 480 720,90	1 560 035 078,32
II.- Pouvoirs publics	830 658 966,43	»	302 514,57
III.- Moyens des services	118 668 220 508,04	618 261 846,70	412 104 443,66
IV.- Interventions publiques	80 164 680 977,47	27 988 360,30	1 005 551 507,83
TOTAUX	305 239 576 094,52	775 730 927,90	2 977 993 544,38

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

Article 4

Sans modification.

(en euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'État	4 132 276 459,25	»	22,75
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'État	14 665 230 164,49	»	35,51
VII.- Réparations des dommages de guerre	21 212,60	»	0,40
TOTAUX	18 797 527 836,34	»	58,66

Texte du projet de loi

**Propositions
de la Commission**

Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

(en euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	18 949 173 006,22	160 946 416,43	88 812 182,21
TOTAUX	18 949 173 006,22	160 946 416,43	88 812 182,21

Article 5

Sans modification.

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2004 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

(en euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Équipement	12 225 824 922,88	»	4,12
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'État	153 116 649,95	»	1,05
TOTAUX	12 378 941 572,83	»	5,17

Article 6

Sans modification.

Article 7

Le résultat du budget général de 2004 est définitivement fixé comme suit :

Recettes	309 955 621 688,49 €
Dépenses	355 365 218 509,91 €
Excédent des dépenses sur les recettes	45 409 596 821,42 €

Article 7

Sans modification.

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

Article 8

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

Article 8

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Propositions
de la Commission**

(en euros)

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	1 475 557 159,04	1 809 603,38	64 948 904,34
Journaux officiels	194 652 877,54	17 258 501,03	12 822 831,49
Légion d'honneur	20 001 245,08	1 806 965,91	428 204,83
Monnaies et médailles	71 355 362,15	»	20 669 945,85
Ordre de la Libération	906 079,00	143 817,45	2 723,45
Prestations sociales agricoles	17 851 858 152,10	2 848 917 821,25	2 739 669,15
TOTAUX	19 614 330 874,91	2 869 936 709,02	101 612 279,11

Article 9

Article 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005 sont arrêtés, au 31 décembre 2004, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

Sans modification.

(en euros)

Désignation	Opérations de l'année 2004		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
I. Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	6 412 194 976,78	6 483 505 316,49	1 742 734 567,64	160 170 831,86	»
	6 412 194 976,78	6 483 505 316,49	1 742 734 567,64	160 170 831,86	»
II. Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	1 896 354,40	1 116 148,42	»	288 886,60	»
Comptes de commerce	4 281 132 372,23	4 636 842 248,65	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	1 875 677 699,03	1 211 050 886,87	»	»	8 795 782 198,52
Comptes de prêts	334 786 430,44	895 264 024,40	»	150 000,56	»
Comptes d'avances	67 154 374 790,43	67 565 762 533,48	6 372 605 102,59	18 120 312,16	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»	»	»	»
TOTAUX	73 647 867 646,53	74 310 035 841,82	6 372 605 102,59	18 559 199,32	8 795 782 198,52
TOTAUX GÉNÉRAUX	80 060 062 623,31	80 793 541 158,31	8 115 339 670,23	178 730 031,18	8 795 782 198,52

II. Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2005, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2004, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Texte du projet de loi

**Propositions
de la Commission**

(en euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2004	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire	»	769 278 370,79
Comptes de commerce	2 938 079,90	1 007 077 717,95
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	»	»
Comptes d'opérations monétaires	8 806 471 687,34	2 232 621 543,87
Comptes de prêts	15 604 212 150,46	»
Comptes d'avances	13 790 241 127,01	»
TOTAUX	38 203 863 044,71	4 008 977 632,61

III. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2005 à l'exception d'un solde débiteur de 10 689 488,82 € concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 652 666 968,45 € concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 10

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2004 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

Article 10

Sans modification.

(en euros)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2004		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
I. Opérations à caractère définitif						
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>						
902-15 Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle	2 666 726 008,11	2 649 437 103,05	»	694 102,92	7 965,11	2 870 863,00
902-25 Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	97 080 835,18	120 308 138,17	»	36 358 598,07	0,80	0,62
TOTAL I	2 763 806 843,29	2 769 745 241,22		37 052 700,99	7 965,91	2 870 863,62
II. Opérations à caractère temporaire						
<i>Comptes de commerce</i>						
904-01 Subsistances militaires	20 425 447,24	36 179 091,00		34 165 668,52	»	»
TOTAL II	20 425 447,24	36 179 091,00		34 165 668,52	»	»
TOTAL GÉNÉRAL	2 784 232 290,53	2 805 924 332,22		71 218 369,51	7 965,91	2 870 863,62

Texte du projet de loi

**Propositions
de la Commission**

Article 11

Article 11

Le solde créditeur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État est arrêté au 31 décembre 2004 à la somme de 275 736 595,49 € conformément au tableau ci-après :

Sans modification.

(en euros)

Opérations	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	4 333 355,23	
Charges et produits financiers divers		
- charges résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952	205 811,34	
- produits résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952		
Dotations aux amortissements - charges financières		
- dotations aux amortissements des décotes	972 321 326,45	
Quote-part des primes sur emprunts et bons du trésor à intérêts annuels (btan)		1 373 472 128,21
Pertes et profits sur rachat de dette négociable		
- pertes sur Obligations Assimilables du Trésor (OAT)	32 179 693,61	
- profits sur OAT		1 979 145,93
- pertes sur BTAN	108 521 531,59	
- profits sur BTAN		13 528 582,49
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements		
- pertes diverses	149 390,46	
- profits divers		4 467 847,54
TOTAUX	1 117 711 108,68	1 393 447 704,17
SOLDE		275 736 595,49

Article 12

Article 12

***Reconnaissance d'utilité publique des dépenses
comprises dans des gestions de fait***

Intitulé supprimé.

(Amendement n° 1)

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 56 746,67 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 9 avril 1997, 18 février 1999, 10 avril 2002, 17 octobre 2002 et 18 juin 2003 au titre du ministère de l'écologie et du développement durable.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 23 935 658,59 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 31 janvier et 21 février 2001, 24 janvier 2002, 24 janvier et 13 février 2002, 19 décembre 2002 et 19 avril 2004 au titre du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Texte du projet de loi _____	Propositions de la Commission _____														
<p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>I. Le solde fixé à l'article 7 et les soldes débiteurs mentionnés au III de l'article 9 sont transportés en augmentation des découverts du Trésor et récapitulés dans le tableau ci-dessous :</p> <table><tr><td>- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2004</td><td style="text-align: right;">45 409 596 821,42 €</td></tr><tr><td>- Remises de dettes aux pays les moins avancés</td><td style="text-align: right;">652 666 968,45 €</td></tr><tr><td>- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année</td><td style="text-align: right;">10 689 488,82 €</td></tr><tr><td>Total I - augmentation des découverts du Trésor</td><td style="text-align: right;">46 072 953 278,69 €</td></tr></table> <p>II. Le résultat net des comptes spéciaux clos visé à l'article 10 et le solde créditeur arrêté à l'article 11 sont transportés en atténuation des découverts du Trésor :</p> <table><tr><td>- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2004</td><td style="text-align: right;">36 358 598,07 €</td></tr><tr><td>- Pertes et profits sur emprunts et engagements</td><td style="text-align: right;">275 736 595,49 €</td></tr><tr><td>Total II - atténuation des découverts du Trésor</td><td style="text-align: right;">312 095 193,56 €</td></tr></table> <p>Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I - II)</p> <p style="text-align: right;">45 760 858 085,13 €</p>	- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2004	45 409 596 821,42 €	- Remises de dettes aux pays les moins avancés	652 666 968,45 €	- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	10 689 488,82 €	Total I - augmentation des découverts du Trésor	46 072 953 278,69 €	- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2004	36 358 598,07 €	- Pertes et profits sur emprunts et engagements	275 736 595,49 €	Total II - atténuation des découverts du Trésor	312 095 193,56 €	<p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>Sans modification.</p>
- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2004	45 409 596 821,42 €														
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	652 666 968,45 €														
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	10 689 488,82 €														
Total I - augmentation des découverts du Trésor	46 072 953 278,69 €														
- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2004	36 358 598,07 €														
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	275 736 595,49 €														
Total II - atténuation des découverts du Trésor	312 095 193,56 €														

Amendement non adopté par la Commission

Article 8

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

I.- Supprimer l'avant-dernière ligne du tableau de cet article.

II.- En conséquence, remplacer la dernière ligne du même tableau par les données suivantes :

Totaux : – 1 762 472 723,81 – 21 018 887,77 – 99 232 609,96

N° 2546 – Rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur général, sur le projet de loi (N° 2428) portant règlement définitif du budget de 2004I