

N° 1507

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mars 2004.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
*sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget*  
**en 2003,**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,  
Député.

---



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>POINTS SAILLANTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2003</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I.- DES PERTES PONCTUELLES ET LIMITEES DE RECETTES PAR RAPPORT AUX PREVISIONS D'AUTOMNE</b> .....	19
A.- UNE STAGNATION DES RECETTES FISCALES ENTRE 2002 ET 2003.....	22
B.- LE TARISSEMENT DES RECETTES NON FISCALES .....	23
<b>II.- UN PLAFOND DE DEPENSES STRICTEMENT RESPECTE</b> .....	29
A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	29
B.- LES GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES .....	37
<b>III.- L'EVOLUTION DU DEFICIT</b> .....	53
A.- LE PILOTAGE DU SOLDE BUDGETAIRE .....	53
B.- UN DEFICIT SUBISSANT LES EFFETS DU RALENTISSEMENT ECONOMIQUE.....	60
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	63



## POINTS SAILLANTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2003

### 1. Les dépenses ont été exécutées au niveau voté par le Parlement. Il n'y a pas eu de dépassement

• Les dotations budgétaires ont été aménagées par cinq décrets d'avance, pour des masses déplacées de 935 millions d'euros. Le principe de précaution, fondement de la régulation budgétaire, s'est traduit en cours de gestion par le gel de 4 milliards d'euros de crédits initiaux (4 février), l'annulation de 1,4 milliard d'euros et le maintien du gel pour les 2,5 milliards d'euros restants (14 mars), le gel de 6,7 milliards d'euros de crédits reportés de 2002 (24 avril), l'annulation de près d'un milliard d'euros (3 octobre). Ces annulations et celles opérées par la loi de finances rectificative ont permis de financer 4,3 milliards d'euros de dépenses nouvelles, notamment pour faire face à des événements imprévus (sécheresse) ou difficiles à évaluer *ex ante* (OPEX).

• Le plafond des charges déterminé par la loi de finances initiale (273,8 milliards d'euros) a été réduit d'environ 900 millions d'euros au moment du collectif de fin d'année afin d'absorber la consommation d'un montant équivalent de crédits de reports.

#### Des crédits prévus aux dépenses réalisées (en millions d'euros)

##### Crédits approuvés par le Parlement

A.- Crédits LFI .....	273.812
B.- Modifications prises en compte dans le collectif :	
- annulations.....	- 5.239
- ouvertures.....	+ 4.320
C.- Prévisions des lois de finances (A + B).....	272.892

##### Modifications réglementaires des crédits

D.- Fonds de concours.....	+ 4.465
E.- Reports venant de 2002 .....	+ 11.253
F.- Autres modifications .....	- 510
G.- Crédits ouverts (C + D + E + F).....	288.101

##### Exécution budgétaire

H.- Dépenses totales .....	278.277
I.- A déduire : dépenses financées par fonds de concours ..	- 4.465
J.- Dépenses de l'État (H - I) .....	273.812

Le volume des crédits à reporter vers 2004 et des crédits à annuler en loi de règlement dépend de la répartition **par chapitre** des crédits disponibles et des insuffisances de crédits (normalement, uniquement sur chapitres évaluatifs).

- Le principe de « croissance zéro » des dépenses est respecté en 2003.

## 2. Les opérations de la période complémentaire ont été régulières

Le volume des opérations réalisées en période complémentaire continue de diminuer : 5,1 milliards d'euros en dépenses (au lieu de 6,6 milliards d'euros en 2002) ; 6,6 milliards d'euros en recettes (au lieu 7 milliards d'euros en 2002). Aucun dossier spécial n'a été soumis à la signature du ministre et aucun basculement de dépenses ou de recettes (anticipation ou report) n'a été effectué entre les exercices 2003 et 2004. Les opérations de pilotage du solde n'ont contrevenu à aucune règle budgétaire ou comptable.

## 3. Les bonnes pratiques budgétaires et comptables ont été approfondies

- L'effort tendant à réduire le « surplomb » de reports se poursuit dans la transition entre les exercices 2003 et 2004 : objectif en voie d'être atteint = 8,8 milliards d'euros de reports entrants en 2004 au lieu de 11,3 milliards d'euros de reports entrants en 2003 et 14 milliards d'euros entrants en 2002.

- Les soldes d'imputations provisoires ont été fortement diminués : - 50% pour les recettes (860 millions d'euros en solde fin 2003) et - 60% pour les dépenses (250 millions d'euros en solde fin 2003). L'objectif, fixé par la LOLF, d'un apurement total des soldes d'imputations provisoires de dépenses en fin de période complémentaire est en bonne voie d'être tenu.

**L'augmentation du déficit en 2003 a pour seule origine les moins-values de recettes liées à une conjoncture atone.**

Le **déficit de l'Etat** s'est dégradé de 25% par rapport à la loi de finances initiale, passant de 44,57 milliards d'euros prévus à **56,98 milliards d'euros** constatés en exécution.

Compte tenu du strict respect de l'autorisation parlementaire de dépense, cette **aggravation de 12,5 milliards d'euros** a pour source les moins-values de recettes de 11,5 milliards d'euros :

- les **recettes fiscales nettes** sont plus faibles de **9 milliards d'euros**, avec des moins-values affectant principalement la TVA nette (- 2,7 milliards d'euros), l'impôt sur les sociétés net (- 2,7 milliards d'euros) et la TIPP (- 1,5 milliard d'euros) ;

- les **recettes non fiscales** subissent une **moins-value de 2 milliards d'euros** avec : le report du versement de 1,2 milliard d'euros de l'UNEDIC au budget de l'Etat, une baisse de 800 millions d'euros des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et une réduction de 550 millions d'euros par rapport aux prévisions des produits des participations publiques (dont presque 300 millions d'euros de dividendes et impôts en moins versés par la Caisse des dépôts). En revanche, quelques postes de recettes sont plus dynamiques que prévu. On peut mentionner en particulier le produit des amendes (+ 250 millions d'euros) ;

- la **contribution de la France au budget des Communautés européennes** est plus élevée de **500 millions d'euros qu'anticipé**.

En outre, les résultats des **comptes spéciaux du Trésor** aggravent le déficit de l'Etat de **1 milliard d'euros** par rapport aux prévisions, en raison principalement du retard pris dans les négociations de consolidation de dettes des Etats étrangers (compte de prêts à des Etats étrangers pour la consolidation de leur dette en déficit de 1 milliard d'euros).

**Enrayer le cycle vicieux de la dette est désormais une nécessité impérieuse.**

Au sens du Traité de Maastricht, le déficit de l'Etat passe de 3,8% à 4% du PIB entre 2002 et 2003 (y est comptabilisé le reversement par EDF le 16 février 2004 de l'aide constituée de l'impôt sur les sociétés non acquitté lors du reclassement en 1997 des provisions sur son réseau d'alimentation général, car il fait suite à une décision de la Commission européenne de décembre 2003).

Au total, compte tenu du ralentissement global des recettes et de dépenses toujours dynamiques, en particulier d'assurance maladie (+ 6,7%), le **déficit des administrations publiques atteint 4,1% du PIB.**

En conséquence, **l'endettement public augmente de près de 10% et représente désormais 63% du PIB.** Le déficit explique l'essentiel de ce ressaut, bien que des facteurs exceptionnels et temporaires soient venus alourdir un peu plus l'endettement (9 milliards d'euros au titre de la participation de l'Etat à l'augmentation du capital de France Télécom *via* l'ERAP, 13 milliards d'euros au titre du retrait des fonds déposés par le Fonds de réserve des retraites auprès du Trésor, désormais placés à la Caisse des dépôts).

Approcher le seuil symbolique des 1.000 milliards d'euros de dette publique, soit 15.000 euros par Français, doit inviter à une prise de conscience. Depuis 20 ans, la dette est passée de 20% à plus de 60% du PIB, sans que de – courtes – périodes exceptionnelles de forte croissance ne puissent permettre au mieux que de stabiliser son niveau.

Il faut comprendre ce que signifie cette dérive. **Notre génération s'apprête à laisser à celle qui la suit une dette qui grève dès aujourd'hui 15% des dépenses de l'Etat, soit :**

- le produit total de l'impôt sur les sociétés ;
- ou la somme des budgets de la Justice, de la Recherche, de l'Enseignement supérieur, de la Santé et de la solidarité ;
- ou encore 14 fois le montant des investissements civils de l'État.

Les Français savent-ils que ce n'est rien moins que 17% des impôts qu'ils versent chaque année à l'Etat qui sont destinés à couvrir les charges d'une dette qui croît sans cesse, c'est-à-dire des dépenses totalement stériles qui sont le fardeau légué d'une génération qui vit à crédit ?

Peut-on ainsi continuer à exécuter un budget qui, même en excluant les charges de la dette, est en déficit « primaire » de près de 20 milliards d'euros en 2003, c'est-à-dire dans lequel l'Etat emprunte pour payer les intérêts de sa dette ?

Peut-on ignorer les défis, beaucoup plus proches qu'on veut bien le croire, qui exigent que l'on ménage dès à présent des marges de manœuvre financières, qu'il s'agisse du choc démographique (d'ici 2010, les dépenses de pensions versées par l'Etat augmenteront de 30%), ou de la nécessité de réduire des prélèvements excessifs pour encourager l'initiative et l'emploi ?

### L'endettement n'est pas une fatalité

Il est possible d'enrayer le cercle vicieux de la dette. Nos voisins y sont parvenus, il est vrai en tirant partie des années fastes d'une croissance mondiale exceptionnelle entre 1998 et 2001. La France, qui n'a pas consenti un réel effort lorsque ce dernier était le plus facile à fournir, est ainsi passé du troisième au dixième rang européen en matière d'endettement public entre 1996 et 2002, quand bien même sa croissance était supérieure à celle de ses voisins.

Ces mauvaises performances passées sont manifestes si l'on isole dans le déficit ce qui relève des effets mécaniques de la conjoncture économique de ce qui dépend de choix réels de politique économique. Une fois retirée la partie conjoncturelle des variations des déficits, il apparaît :

– que le déficit structurel s'est creusé de 1,2 point de PIB entre 1997 et 2002, tandis qu'il restait stable dans la zone euro ;

– qu'en revanche, l'année 2003 représente à cet égard une rupture manifeste qui invite à l'espoir. Pour la première fois depuis des années, **le solde structurel s'est amélioré de 0,3 point de PIB**, la remise sous contrôle de la dépense de l'Etat étant cependant masqué par une conjoncture particulièrement défavorable (– 1,1 point de déficit conjoncturel) ;

– que **la dette cachée des retraites**, évaluée à 150% du PIB d'ici 2040, **a été réduite d'un tiers**, ce qui équivaut à un gain structurel d'un point de PIB par an sur la période.

Cependant, le test de la détermination de notre pays à reprendre durablement en main ses finances publiques viendra lorsque apparaîtront les premiers dividendes de la croissance retrouvée. Il nous faut dès à présent définir les voies à suivre pour que ne se renouvelle pas l'expérience désastreuse pour l'avenir des années 1997-2001 et que notre pays ne gâche, une nouvelle fois, les fruits de la croissance.

### Il faut se doter d'une règle de pilotage budgétaire

Pour parvenir à réduire durablement la dette, il nous faut une **règle de pilotage simple et efficace**, combinant :

– une norme de maîtrise de la dépense. La stabilisation en volume est un objectif ambitieux, mais réaliste, puisqu'il guide avec succès depuis l'alternance, s'agissant des dépenses de l'Etat, la politique budgétaire du Gouvernement ;

– mais, *surtout*, une règle d'affectation des fruits de la croissance.

A cet égard, il ne faut pas gaspiller les **excédents conjoncturels de recettes**, ceux qui sont liés à une croissance économique supérieure à son potentiel (2,25% du PIB) et à une « *sur-réaction* » des rentrées fiscales aux évolutions de la richesse nationale. Ces excédents ont en effet vocation à être compensés par des moins-values de recettes dans la phase basse du cycle. Le bon sens et la prudence exigent que ces dividendes provisoires de la croissance soient **intégralement affectés à la réduction des déficits**.

En revanche, la question peut rester ouverte s'agissant des **excédents structurels de recettes**, ceux qui correspondent aux rentrées de long terme qu'apporte une croissance conforme à son potentiel.



La proportion redistribuée (par hausse des dépenses ou par baisse des impôts) détermine le rythme de résorption du déficit. Si 100% du surplus est affecté à la réduction du déficit, il est possible d'atteindre l'équilibre du budget de l'Etat en 5 à 7 ans. Une redistribution de 50% de ces excédents (soit environ 5 milliards d'euros par an) reporte ce but à horizon de 10 à 13 ans.

L'état de nos finances publiques, l'ampleur des défis qui les attendent, et l'imprévoyance de la précédente majorité ne laissent aujourd'hui guère le choix. **Il faut que tous les fruits de la croissance soient consacrés à la stabilisation puis la réduction de la dette.**

Cette dure nécessité rend plus regrettable encore **l'erreur qui a été commise entre 1998 et 2001**. Si la règle proposée avait été appliquée pendant ces années de croissance exceptionnelle :

– **la dette et le déficit seraient inférieurs respectivement de 36,5 et de 30,5 milliards d'euros** en cas d'affectation intégrale des fruits de la croissance à l'assainissement de nos finances publiques ;

– et quand bien même 50% du surplus « durable » aurait été redistribué, soit une politique très nettement procyclique, dette et déficit seraient plus faibles de 16 et 14 milliards d'euros aux niveaux constatés.



MESDAMES, MESSIEURS,

Comme il est désormais traditionnel, votre Rapporteur général s'est rendu à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et à la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) afin de recueillir les premiers chiffres de l'exécution du budget de l'année écoulée, au stade de leur synthèse, et, par la même occasion, de s'assurer de la régularité et de la sincérité des opérations réalisées en fin d'exercice et au cours de la période complémentaire. En outre, le contrôle effectué permet de porter un premier jugement sur la qualité des prévisions sur lesquelles l'équilibre de la loi de finances de l'année en cours est construit.

Les informations recueillies au terme d'un contrôle marqué, comme de coutume, par la courtoisie, la disponibilité et la grande qualité des réponses apportées par les services visités, et tout particulièrement, cette année encore, l'Agence comptable centrale du Trésor, permettent tout d'abord de constater qu'aucune opération de reports ou d'anticipation de recettes ou de dépenses nécessitant une demande expresse du ministre – c'est-à-dire étrangère au cadre que les textes et les impératifs de permanence des méthodes imposent aux comptables – n'a été réalisée par l'ACCT.

Dès lors, les principaux enseignements du contrôle tiennent aux conditions de l'exécution du budget pour 2003.

La nouveauté essentielle, celle qui pose les jalons de l'assainissement de nos finances publiques, tient à la **remise sous contrôle des dépenses de l'État**. Pas un euro n'a été dépensé au-delà de l'autorisation parlementaire. La **stabilisation de la dépense devient un objectif crédible**.

Cette performance, exceptionnelle dans un contexte économique singulièrement difficile, ouvre la voie à une période durable de maîtrise de la dépense publique dont les leviers structurels ont été enclenchés. Il faut citer en particulier l'application réussie d'un « principe de précaution » à la gestion des dépenses qui a permis de faire face aux difficultés de la conjoncture et d'atténuer les conséquences des catastrophes, notamment la sécheresse, sans dérapage de la dépense. De même, le stock de reports, qui menace chaque année la bonne exécution de la loi de finances en dissimulant la réalité des charges publiques, a été pour la première fois sérieusement entamé, puisqu'il est passé de 14 milliards d'euros fin 2001 et 11 milliards d'euros fin 2002 à 8,8 milliards d'euros fin 2003.

Cependant, la conjoncture économique a lourdement pesé sur le niveau des recettes et par ce biais masqué l'ampleur de l'effort d'assainissement. Par rapport à leur évolution potentielle <sup>(1)</sup>, la moins-value de ressources dépasse 15 milliards d'euros. L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale atteint ainsi 5%. Pour la deuxième année consécutive, il appartenait à la majorité de construire et

---

(1) C'est-à-dire celle correspondant à une croissance de l'économie de 2,25% en volume avec une élasticité unitaire, c'est-à-dire des recettes qui évoluent au même rythme que la richesse nationale.

d'exécuter un budget dont les **ressources** étaient en **baisse de 2,8%**, l'interruption de l'hémorragie des recettes fiscales (– 0,2%) étant compensée par le tarissement de recettes non fiscales (– 7,6%) lourdement et artificiellement sollicitées dans un passé récent.

De cette détérioration marquée des recettes résulte un **déficit important**, qui atteint, pour le budget de l'État, presque 57 milliards d'euros <sup>(1)</sup>, soit 4,0% du PIB <sup>(2)</sup>, en dégradation cependant modérée de 0,2 point de PIB.

Pour l'ensemble des administrations publiques, le déficit public notifié aux autorités communautaires s'établit à **4,1% du PIB**. En effet, si les efforts de maîtrise des dépenses publiques commencent à porter leurs fruits, la dépense publique globale atténuant sa progression de 3,7% en volume en 2002 à 2,0% en 2003, malgré une croissance toujours vive des dépenses d'assurance maladie (+ 6,7% à périmètre constant après 7,2% en 2002). L'ensemble des recettes publiques souffre du ralentissement économique. C'est particulièrement vrai pour les prélèvements de l'État qui, le mouvement engagé des baisses d'impôt (en particulier s'agissant de l'impôt sur le revenu et de la part salariale de la taxe professionnelle) s'ajoutant à la faiblesse spontanée des recettes fiscales, se réduisent de 0,3 point de PIB à 15,5% de la richesse nationale. En revanche, les prélèvements obligatoires affectés aux organismes de sécurité sociale ont légèrement augmenté du fait de la hausse des cotisations UNEDIC décidée fin 2002 et de la bonne résistance de la masse salariale qui a sensiblement plus progressé que le PIB en valeur (2,4% contre 1,9%). De même, pour faire face à des investissements toujours dynamiques, les collectivités locales ont bénéficié du dynamisme des assiettes imposables (en particulier celle de la taxe professionnelle, décalée de deux ans) et de l'augmentation des taux de certains impôts locaux. Au total cependant, le taux de prélèvements obligatoires, mécaniquement gonflé par un dénominateur, la richesse nationale, en net ralentissement, reste stable (passant de 43,8 à 43,9% du PIB).

En bout de chaîne des résultats budgétaires, le déficit se répercute mécaniquement sur **l'endettement des administrations**. La dette publique a ainsi atteint 980 milliards d'euros, soit **63,0% du PIB**, en hausse de 9,5% en 2003 après avoir progressé de 6,7% un an plus tôt.

Ce brusque ressaut est pour partie lié à des événements exceptionnels, comme la participation de l'Etat à l'augmentation du capital de France Télécom (l'ERAP, vecteur de l'intervention publique dans le redressement de l'entreprise, s'est en effet endetté pour 9,1 milliards d'euros, augmentant d'autant la dette des organismes divers d'administration centrale au sens du Traité de Maastricht) ou le besoin de trésorerie apparue dans les comptes du Trésor après le retrait des dépôts du Fonds de réserve des retraites (13,1 milliards d'euros) <sup>(3)</sup>. Dans les deux cas, l'aggravation de la dette est apparente et provisoire. L'endettement de l'ERAP

---

(1) Hors FMI, FSC.

(2) Au sens du Traité de Maastricht. Pour les retraitements permettant de passer du déficit d'exécution des lois de finances au déficit notifié à la Commission européenne, voir en particulier le traitement comptable du remboursement par EDF d'une aide d'État page 27 du présent rapport.

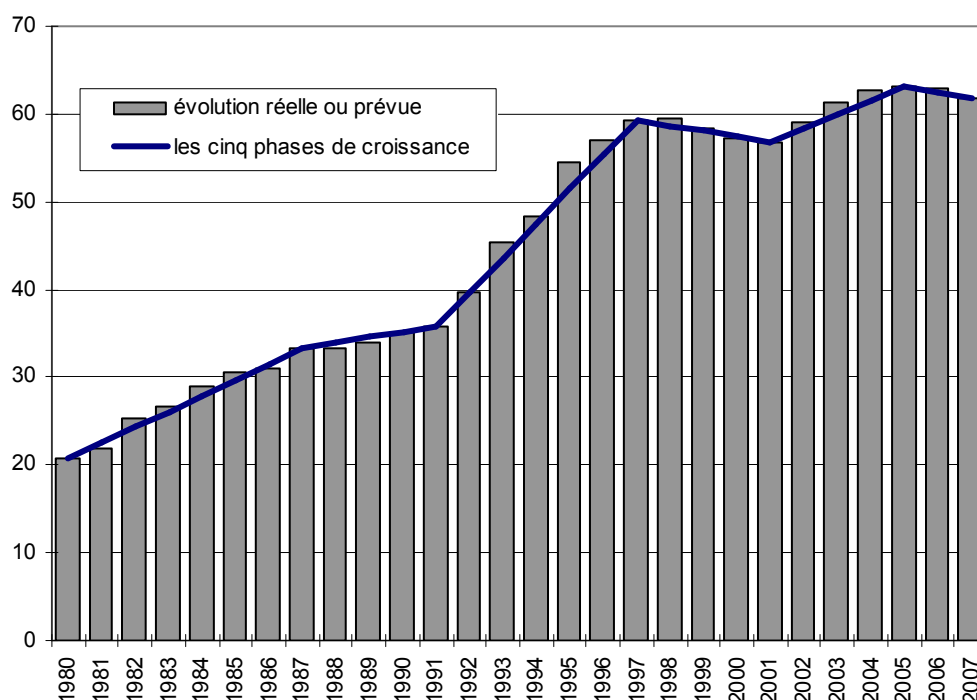
(3) Les dépôts du Fonds de réserve des retraites, jusqu'alors déposés sur un compte à terme ouvert dans les écritures du Trésor, sont désormais placés auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Le retrait a eu lieu en deux étapes : 7,6 milliards d'euros le 1<sup>er</sup> juillet 2003 et 5,5 milliards d'euros le 3 novembre 2003.

devrait, à terme, être couvert par le redressement de France Télécom, dont les dividendes puis la vente des titres permettront de rembourser les échéances d'emprunt. De même, les réserves du FRR et leur produit ont pour objet de contribuer à faire face aux conséquences du vieillissement démographique sur les finances publiques.

Reste le fait incontournable d'une augmentation ininterrompue de l'endettement public en France, que l'atonie économique rend spectaculaire en 2003 mais qui obéit à des tendances dépassant très largement le jeu des alternances politiques. Il semble en effet, comme l'illustre le tableau ci-dessous, que la dette publique se soit installée durablement sur une pente ascendante, qui n'est atténuée, voire stabilisée, que lors de – courtes – périodes de croissance exceptionnelle.

### ÉVOLUTION HISTORIQUE DU TAUX D'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN FRANCE

(en pourcentage du PIB)



Il faut pourtant souligner que la dette étouffe, lentement mais inexorablement, l'État, et, partant, alourdit chaque jour un peu plus le fardeau que notre génération lègue à celle qui la suit. Dès aujourd'hui, la charge nette de la dette « stérilise » 37,4 milliards d'euros, soit 15% des dépenses du budget général (contre 11,3% en 1990). C'est l'équivalent du produit de l'impôt sur les sociétés, ou de la somme des budgets de la Justice, de la Recherche, de l'Enseignement supérieur, de la Santé et de la Solidarité. Ainsi, l'État consacre au service de sa dette plus de quatorze fois le montant des investissements civils directs qu'il consent...

En outre, cette charge croissance est d'une extrême rigidité. L'objectif unanimement partagé d'une lutte vigilante contre l'inflation ne laisse comme facteur de souplesse que les variations des taux d'intérêt, arme à double tranchant. Si, en

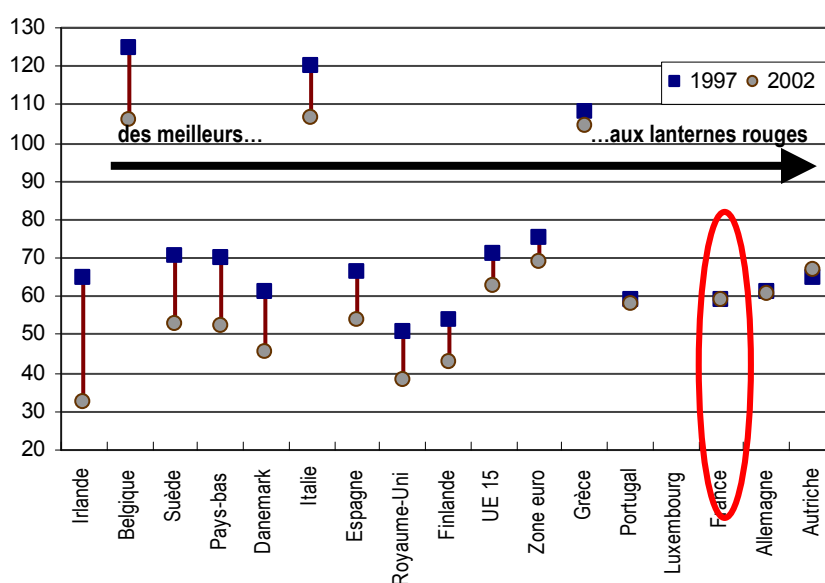
2003, de bonnes conditions monétaires ont allégé la charge d'intérêts de 1,3%, un éventuel retournement des taux pèserait d'un poids comparable dans le futur. Une hausse de 100 points de base des taux induit une charge de 1 milliard d'euros sur la dette à court terme, reconductible chaque année, et de 1,2 milliard d'euros supplémentaire sur la dette à moyen et long terme la première année, 2,4 milliards d'euros la deuxième...

Si l'euro, en éloignant le spectre des dévaluations qui, dans un proche passé, ne manquaient pas de sanctionner les dérives des finances publiques, a rendu le poison de la dette plus lent, ce dernier n'en reste pas moins implacable. Cette situation est d'autant plus inquiétante que nos finances publiques seront soumises dans la prochaine décennie à des défis redoutables, que ce soient les conséquences du vieillissement démographique ou la nécessité de dégager des marges pour réduire un niveau de taxation compromettant gravement le dynamisme et la compétitivité de notre économie sans compromettre le financement des investissements publics et la qualité des services publics que nos citoyens sont en droit d'exiger d'un État qui prélève près de la moitié de la richesse nationale. Et ces échéances ne sont pas si lointaines. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se rappeler, par exemple, que les dépenses de pensions de l'Etat (qui ont progressé annuellement de 5,1% depuis 1997 pour atteindre en 2003 32 milliards d'euros) devraient bondir de 30% d'ici 2010.

Que, depuis 20 ans, l'on ait échoué à placer nos finances publiques sur une trajectoire soutenable ne signifie nullement que la tâche soit impossible. Un regard sur les performances de nos voisins ou un bilan précoce du processus courageux d'assainissement budgétaire mis en œuvre par le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin peut nourrir l'optimisme.

**EFFORT DE CONSOLIDATION DE L'ENDETTEMENT PUBLIC DANS LES PAYS EUROPEENS ENTRE 1997 A 2002**

*(en pourcentage du PIB)*



Comme le montre le tableau ci-dessus qui retrace l'évolution de la dette publique dans les pays de l'Union européenne entre 1997 et 2002, la France apparaît comme une exception. Tandis que ses partenaires tiraient partie de l'excellente conjoncture économique mondiale pour réduire de manière substantielle le fardeau de leur dette publique, notre pays n'a, en définitive, consenti aucun réel effort pour assainir ses finances publiques : le déficit structurel est resté stable durant la période (à 2,5% du PIB), les dividendes d'une décélération des dépenses publiques structurelles très relative (- 1,1 point de PIB contre - 1,9 dans la zone euro) et très imparfaite (car essentiellement concentrée sur les moyens de fonctionnement des administrations et sur les investissements militaires, tandis que les charges de personnel restaient stables) étant plus que compensés par des allègements structurels de prélèvements (- 2,3 points de PIB contre - 1,9 dans la zone euro) non financés.

*A contrario*, l'analyse des résultats structurels pour 2003 marque une nette inflexion de tendance.

Avec une croissance du PIB de 0,2% en volume, la composante conjoncturelle du déficit s'est mécaniquement accrue de 1,1 point de PIB. Ce phénomène isolé, les efforts de maîtrise de la dépense publique ont permis une amélioration du solde structurel estimée à 0,3 point de PIB. Le concept plus pertinent d'« effort structurel »<sup>(1)</sup> permet de mesurer la variation du solde structurel résultant exclusivement de choix politiques (en neutralisant les effets d'élasticité des recettes) : l'assainissement structurel atteint 0,4 point de PIB, après un relâchement de 2,1 points entre 1999 et 2001 et de 1 point en 2002.

En outre, la réforme des retraites participe d'une reprise en main de nos finances publiques qui, pour ne pas être apparente à court terme, n'en est pas moins clairement engagée. La dette cachée des régimes de retraite (c'est-à-dire l'écart entre les prestations et les cotisations à l'horizon 2040) dépassait 150% du PIB. Grâce à la réforme, elle a été réduite d'un tiers.

Ainsi, les expériences étrangères, comme les premiers résultats, certes encore dissimulés par la conjoncture mais néanmoins manifestes, de l'effort consenti par la majorité, incitent à l'espoir. Cependant, le véritable test de la détermination de notre pays à reprendre durablement en main ses finances publiques interviendra lorsqu'apparaîtront les premiers dividendes de la croissance. A cet égard, votre Rapporteur général estime nécessaire d'insister dès aujourd'hui sur les voies à suivre pour éviter que ne se renouvelle l'expérience désastreuse pour l'avenir des années 1997-2001 et que notre pays ne gâche, une nouvelle fois, les fruits de la croissance.

Il ressort d'un rapide examen des meilleures performances internationales en la matière qu'un ajustement budgétaire n'est durable que lorsqu'il est assorti d'une volonté politique forte s'exprimant, notamment, par la définition d'une règle pluriannuelle d'évolution des finances publiques. L'efficacité d'une telle norme,

---

(1) Pour une présentation détaillée des notions de « soldes structurels » et d'« efforts structurels », voir le rapport de Gilles Carrez, Rapporteur Général, n° 1217 sur la proposition de résolution (n° 1168) sur la recommandation de la Commission européenne mettant la France en demeure de remédier à la situation de déficit excessif, pages 17 et 18.

quel que soit son statut (législatif ou simplement engageant la crédibilité d'un Gouvernement), est manifestement supérieure en période haute du cycle économique : elle permet en effet d'engager ou de poursuivre dans ces périodes un processus d'assainissement en contenant les pressions dépensières que ne manque pas de soulever une conjoncture favorable. Elle offre en outre la possibilité d'encadrer les choix budgétaires annuels dans la perspective plus large d'un retour à la soutenabilité des finances publiques.

S'agissant de la nature d'une telle règle, la définition d'indicateurs comme le déficit public ou l'endettement, si elle peut fournir un plafond utile qu'exprime en toute hypothèse le pacte de stabilité, pâtit de leur grande sensibilité à la conjoncture économique. Le recours aux concepts plus pertinents de déficit ou d'endettement structurels, pour éliminer ce biais, présente cependant le double inconvénient d'être complexe et donc moins propice à mobiliser nos concitoyens, tout en étant soumis à des aléas d'estimation économique laissant libre champ aux innovations comptables. De même, l'application d'une règle d'or sur le modèle britannique, disposant que l'Etat ne peut emprunter que pour financer des investissements, méconnaît la spécificité de la France dans laquelle 70% des dépenses d'équipement sont financées par les collectivités locales, et n'écarte pas le risque de manipulations comptables.

Pour ces raisons, votre Rapporteur général estime qu'une règle efficace devrait combiner :

– tout d'abord une **norme de maîtrise de la dépense**. Dans un pays comme la France dont les dépenses publiques représentent 54,3% du PIB contre 48% en moyenne dans la zone euro, une norme d'évolution de **0% en volume** appliquée aux seules dépenses de l'Etat serait ambitieuse mais réaliste ;

– et s'agissant des recettes, une **règle d'affectation des fruits de la croissance**, qui déterminerait le rythme de l'assainissement budgétaire.

Les recettes de l'Etat évoluent, sur la durée d'un cycle économique complet, au même rythme que la richesse nationale. Cependant, cette relation de long terme est rompue à court terme. Ainsi, du fait de l'assise de nombreux impôts sur les années passées ou sur des revenus aux dynamiques propres, les ressources peuvent « surréagir » ou « sous-réagir » à la croissance (les années 1999 et 2000 ont ainsi vu les recettes de l'Etat augmenter spontanément à un rythme près de deux fois supérieur à celui de l'économie, tandis que leur élasticité au PIB s'est effondrée en 2002 et 2003 à moins de 0,3). Il apparaît dès lors responsable d'affecter l'intégralité de ces excédents cycliques, définis comme le supplément de recettes lié à une croissance supérieure au potentiel de l'économie et à une élasticité des recettes supérieure à l'unité, à la réduction des déficits. Ces excédents ont en effet vocation à être compensés par des moins-values de recettes dans la phase basse du cycle, dans laquelle la croissance est inférieure à son potentiel et l'élasticité des recettes au PIB inférieure à l'unité. C'est le principe même d'une politique de stabilisateur automatique qui ne peut marcher à sens unique.



Le montant des recettes « durables » à distribuer l'année n+1 peut donc être estimé par l'application au niveau de recettes de l'année n d'un taux de croissance égal au taux nominal potentiel d'évolution du PIB (2,25% + la prévision d'inflation).

C'est la répartition de cet excédent pérenne qui détermine le rythme de résorption du déficit. De manière structurelle, les dépenses de l'Etat excèdent de 10 à 15% ses ressources. Ainsi, sous l'hypothèse d'un gel en volume des dépenses :

– une affectation de l'intégralité du surplus structurel de recettes permet d'arriver en 5 à 7 ans à un rétablissement de l'équilibre des finances publiques ;

– une redistribution (sous forme de baisses d'impôts ou d'augmentation de dépenses) de 50% de l'excédent porte le délai d'assainissement à une période de 10 à 13 ans.

Le niveau de redistribution des excédents (dans une limite compatible avec le respect des engagements européens de la France, le niveau de 50% apparaissant comme une hypothèse haute à cet égard), comme sa nature (baisse d'impôt ou accroissement des charges) relèveraient de choix politiques qui, par ce moyen, seraient clairement explicités et rendus compatibles avec une stratégie cohérente de maîtrise budgétaire.

Malheureusement, l'état de nos finances publiques, l'ampleur des défis qui les attendent et l'erreur de la précédente majorité ne laissent aujourd'hui guère le choix. **Il faut que tous les fruits de la croissance soient consacrés à la stabilisation puis à la réduction de la dette.**

Cette dure nécessité rend d'autant plus regrettable encore l'erreur de politique économique qui a été commise entre 1998 et 2001, comme le met en évidence le tableau ci-après qui offre une simulation *a posteriori* des conséquences qu'aurait induites le respect de la règle proposée lors de la précédente phase de croissance de notre économie.

**SIMULATION POUR LA PERIODE 1998-2001 DE L'APPLICATION D'UNE REGLE  
D'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE**

*(en milliards d'euros)*

<b>Surplus spontané de recettes entre 1998 et 2001</b>		71,80	
<b>Part structurelle du surplus spontané</b>		41,67	
<b>Part conjoncturelle du surplus spontané</b>		30,13	
<b>Simulation de l'application d'une règle d'assainissement</b>		Evolution de la dette de l'Etat entre 1998 et 2001 (en cumulé)	Déficit 2002 si application de la règle d'or depuis 1998
<b>a) stabilité des dépenses en volume b) affectation de la part conjoncturelle du surplus de recettes au déficit et...</b>	(1) aucune redistribution des excédents structurels	+ 57,23	- 19,52
	(2) redistribution de 25% des excédents structurels	+ 67,57	- 20,47
	(3) redistribution de 50% des excédents structurels	+ 77,96	- 30,89
<b>Comparaison des résultats constatés avec les simulations</b>			
<b>constaté</b>		<b>+ 93,73</b>	<b>- 50,00</b>
<b>Ecart à la règle</b>	<b>(1)</b>	36,50	30,47
	<b>(2)</b>	26,16	22,37
	<b>(3)</b>	15,77	14,18

Il apparaît ainsi que l'application sur la période d'une règle d'assainissement des finances publiques fondée sur une croissance zéro en volume des dépenses publiques, une affectation intégrale des dividendes cycliques (et par conséquent provisoires et réversibles) de la croissance et une norme de redistribution des excédents structurels de recettes aurait permis :

- de réduire la dette et le déficit de respectivement 36,50 milliards d'euros et 30,48 milliards d'euros par rapport aux montants constatés, si le choix avait été fait d'affecter l'intégralité des fruits de la croissance à la réduction des déficits ;

- la dette serait moindre de 26,16 milliards d'euros et le déficit de 29,53 milliards d'euros si 25% du surplus durable de recettes avait été redistribué ;

- et, si la part du surplus distribué avait atteint 50% (soit une politique ambitieuse mais soutenable de relance de l'économie), la dette aurait quand même été inférieure de 15,77 milliards d'euros au niveau atteint en 2002 et le déficit de 14,18 milliards d'euros aux montants constatés en exécution.

Si ces simulations donnent la mesure du temps perdu, elles illustrent parallèlement les potentialités que permettrait de dégager un choix politique déterminé et responsable en faveur du retour vers l'équilibre de nos finances publiques.

## I.- DES PERTES PONCTUELLES ET LIMITEES DE RECETTES PAR RAPPORT AUX PREVISIONS D'AUTOMNE

A ce stade précoce de l'analyse des résultats budgétaires, votre Rapporteur général s'est attaché, comme il est désormais de coutume à comparer les premières données d'exécution avec les prévisions de la loi de finances rectificative d'hiver, de façon à s'assurer de la fiabilité des estimations soumises au Parlement lors du dernier débat budgétaire et de contrôler par conséquent la qualité de l'assise des recettes anticipées pour 2004. A cet égard, le très faible écart entre les chiffres de l'exécution et les prévisions du collectif (moins de 0,5% à la baisse) étaye la sincérité de la loi de finances pour 2004.

En outre, il importait de contrôler que les recettes n'aient pas fait l'objet d'ajustements en cours de période complémentaire, au moyen notamment de décalages d'imputation entre les exercices susceptibles de fausser l'équilibre des lois de finances pour 2003 et 2004. Votre Rapporteur général constate avec satisfaction, comme l'année dernière, que tel n'a pas été le cas.

Dès lors, c'est principalement l'étude des résultats d'exécution qui a retenu l'attention.

Il faut tout d'abord constater que les ressources de l'Etat ont poursuivi en 2003 la **nette inflexion** entamée en 2002. L'écart entre les recettes constatées et leur évolution potentielle <sup>(1)</sup> dépasse 15 milliards d'euros. Hors recettes d'ordre, hors FSC et hors fonds de concours, les recettes du budget général s'inscrivent, à 217.087 millions d'euros, en **repli de 2,8% entre 2002 et 2003**, soit exactement la même diminution que celle constatée entre 2001 et 2002. Cette moins-value est le facteur exclusif de la dégradation concomitante du déficit du budget de l'Etat.

Cependant, si la réduction des recettes de l'Etat en 2002 était principalement liée au fléchissement des recettes fiscales nettes (-1,9%), partiellement compensé par le dynamisme des recettes non fiscales (+4,9%), ce sont des facteurs rigoureusement inverses qui ont prévalu en 2003. Les **recettes fiscales** sont restées dans l'ensemble **stables** (-0,2% par rapport à 2002) tandis que les **recettes non fiscales**, lourdement sollicitées entre 1998 et 2002, se **tarissaient** (-7,6%).

Les recettes publiques ont ainsi subi de manière très marquée le ralentissement de l'activité économique qui, pour n'avoir pas été prévu lors de l'établissement des prévisions initiales (l'écart entre les estimations de la loi de finances initiale et les résultats d'exécution atteint 5%), a néanmoins fait l'objet d'une information précoce et transparente du Parlement. En effet, dès le débat d'orientation budgétaire de juin 2003, le Gouvernement annonçait une perte probable de recettes de 5,1 milliards d'euros, portée, au regard de la persistance

---

(1) Une approche intuitive de l'évolution potentielle des recettes de l'Etat l'année  $n$  consiste à multiplier les recettes constatées l'année  $n-1$  à législation constante par le taux de croissance nominal potentiel de l'économie, l'élasticité des recettes fiscales au PIB étant, sur longue durée, égale à 1. Une telle approche suppose stable la part des recettes non fiscales dans le PIB.

d'une conjoncture défavorable au début du second semestre 2004, à 10 milliards d'euros dans les évaluations jointes au projet de loi de finances pour 2004 et confirmées lors du dépôt du projet de loi de finances rectificative pour 2003 en novembre.

**LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2003 <sup>(a)</sup> : DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RÉSULTATS D'EXÉCUTION**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2002	LFI 2003	LFR décembre 2003	Exécution 2003	Ecart exécution/LFR décembre 2003	en %	Ecart exécution/LFI (en %)	Ecart exécution/2002 (en %)	pm : Ecart 2002/2001 (en %)
Impôt sur le revenu .....	49.993	52.588	53.055	53.754	<b>699</b>	1,3	2,2	7,5	- 6,5
Autres impôts d'Etat sur rôles.....	8.763	8.212	8.930	9.006	<b>76</b>	0,8	9,7	2,8	- 6,5
Impôt sur les sociétés.....	47.173	46.845	43.655	44.087	<b>432</b>	1,0	- 5,9	- 6,5	- 4,2
<i>(pour mémoire : impôt sur les sociétés net).....</i>	<i>37.516</i>	<i>37.745</i>	<i>34.555</i>	<i>35.053</i>	<i>498</i>	<i>1,4</i>	<i>- 7,1</i>	<i>- 6,5</i>	<i>- 7,8</i>
Autres impôts directs .....	16.919	17.397	16.373	16.829	<b>456</b>	2,8	- 3,3	- 0,5	- 1,6
TIPP .....	23.962	25.815	24.665	24.303	<b>- 362</b>	- 1,5	- 5,9	1,4	2,4
Taxe sur la valeur ajoutée .....	138.500	144.724	142.210	142.132	<b>- 78</b>	- 0,1	- 1,8	2,6	1,5
<i>(pour mémoire : TVA nette).....</i>	<i>107.499</i>	<i>111.724</i>	<i>109.800</i>	<i>109.014</i>	<i>- 786</i>	<i>- 0,7</i>	<i>- 2,4</i>	<i>1,4</i>	<i>2,2</i>
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	16.241	15.727	15.812	15.840	<b>28</b>	0,2	0,7	- 2,5	- 1,9
<b>Total des recettes fiscales brutes.....</b>	<b>301.551</b>	<b>311.308</b>	<b>304.700</b>	<b>305.951</b>	<b>1.251</b>	<b>0,4</b>	<b>- 1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>- 1,3</b>
<i>(pour mémoire : recettes fiscales nettes) .....</i>	<i>240.210</i>	<i>248.745</i>	<i>241.272</i>	<i>239.820</i>	<i>- 1.452</i>	<i>- 0,6</i>	<i>- 3,6</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 1,9</i>
Ressources non fiscales .....	35.396	34.636	32.160	32.707	<b>547</b>	1,7	- 5,6	- 7,6	4,5
dont :									
<i>Recettes d'ordre.....</i>	<i>2.614</i>	<i>2.989</i>	<i>2.485</i>	<i>2.522</i>	<i>37</i>	<i>1,5</i>	<i>- 15,6</i>	<i>- 3,5</i>	<i>0,2</i>
<i>Autres.....</i>	<i>32.782</i>	<i>31.647</i>	<i>29.675</i>	<i>30.185</i>	<i>510</i>	<i>1,7</i>	<i>- 4,6</i>	<i>- 7,9</i>	<i>4,9</i>
Prélèvements sur recettes de l'Etat .....	- 49.556	- 52.219	- 52.768	- 52.918	<b>- 150</b>	0,3	1,3	6,8	7,3
dont :									
<i>Collectivités locales.....</i>	<i>- 34.800</i>	<i>- 36.419</i>	<i>- 36.380</i>	<i>- 36.575</i>	<i>- 195</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>5,1</i>	<i>9,8</i>
<i>Communautés européennes .....</i>	<i>- 14.756</i>	<i>- 15.800</i>	<i>- 16.388</i>	<i>- 16.342</i>	<i>46</i>	<i>- 0,3</i>	<i>3,4</i>	<i>10,8</i>	<i>1,8</i>
Total des ressources brutes .....	287.390	293.725	284.092	285.741	<b>1.649</b>	0,6	- 2,7	- 0,6	- 2,0
Remboursements et dégrèvements.....	61.331	62.563	63.428	66.132	<b>2.704</b>	4,3	5,7	7,8	1,0
dont :									
<i>TVA.....</i>	<i>31.001</i>	<i>33.000</i>	<i>32.410</i>	<i>33.118</i>	<i>708</i>	<i>2,2</i>	<i>0,4</i>	<i>6,8</i>	<i>- 1,0</i>
<i>IS.....</i>	<i>9.657</i>	<i>9.100</i>	<i>9.100</i>	<i>9.034</i>	<i>- 66</i>	<i>- 0,7</i>	<i>- 0,7</i>	<i>- 6,4</i>	<i>13,0</i>
<i>Autres .....</i>	<i>21.673</i>	<i>20.463</i>	<i>21.918</i>	<i>23.980</i>	<i>2.062</i>	<i>9,4</i>	<i>17,2</i>	<i>10,6</i>	<i>3,7</i>
<b>Total des ressources nettes du budget général.....</b>	<b>226.059</b>	<b>231.162</b>	<b>220.664</b>	<b>219.609</b>	<b>- 1.055</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 5,0</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,8</b>
(pm : hors recettes d'ordre, hors FSC).....	223.406	228.173	218.179	217.087	<b>- 1.092</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,8</b>

(a) Hors fonds de concours (4.499 millions d'euros en 2003, 4.050 millions d'euros en 2002 et 4.559 millions d'euros en 2001).

*Source : Documents budgétaires et direction générale de la comptabilité publique.*

## A.- UNE STAGNATION DES RECETTES FISCALES ENTRE 2002 ET 2003

Après avoir très fortement subi le ralentissement de l'activité économique en 2002 (-1,9% de rentrées fiscales), les recettes fiscales nettes sont restées médiocres en 2003. A 239.820 millions d'euros, elles sont quasiment stables par rapport à 2002 (-0,2%), comme anticipé dès l'établissement du collectif d'hiver.

S'agissant de l'évolution des **grands impôts d'Etat**, il faut souligner le bon rendement de l'**impôt sur le revenu**, dont les recettes constatées ont dépassé de 699 millions d'euros les prévisions de la loi de finances rectificative, en raison en particulier de la bonne résistance en 2002 des salaires (+3,8%) et autres revenus. La progression des recouvrements d'une année sur l'autre (+7,5%) est cependant trompeuse dans la mesure où elle intègre, pour environ 450 millions d'euros, des reports de recouvrements liés au décalage d'un mois des émissions en 2002 consécutif à la baisse de 5% de l'impôt décidé en juillet 2002. Reste que le relatif dynamisme de l'impôt conforte la prévision prudente de la loi de finances initiale pour 2004 (évolution spontanée de 1,7% et réelle, grâce aux allègements votés, de -0,8%).

De même, une **plus-value d'impôt sur les sociétés** net de 498 millions d'euros est constatée par rapport aux estimations du collectif, liée au versement plus élevé qu'anticipé d'EDF, qui a acquitté 1.861 millions d'euros au titre de l'exercice 2003. Au total, les recouvrements d'impôt sur les sociétés brut atteignent 44.087 millions d'euros dont 1.352 millions d'euros au titre de la contribution supplémentaire de 10% et 1.668 millions d'euros à celui de l'imposition forfaitaire annuelle.

En revanche, les recouvrements des deux principaux impôts indirects se sont révélés décevants. La **TVA nette** a accentué son ralentissement (croissance de 1,4% en 2003 après 2,2% en 2002), du fait notamment d'une accentuation du comportement d'optimisation de leur trésorerie par les **entreprises**, de plus en plus **promptes à faire jouer rapidement leurs droits à remboursements**. Les remboursements de TVA sont ainsi supérieurs de 708 millions d'euros (+2,2%) aux prévisions du collectif. Cette constatation tend à renforcer la crédibilité de l'évaluation pour 2004, appuyée sur une élasticité des recouvrements de TVA nette à la progression de la base taxable supérieure à l'unité. En effet, si les rentrées brutes devraient suivre la remontée de la consommation des ménages, perceptible dès la fin du dernier trimestre 2003, les remboursements devraient pour leur part se stabiliser, la propension des entreprises à soumettre rapidement leurs demandes de remboursement s'affaiblissant sous le double effet d'une trésorerie en amélioration et des déports constatés de remboursements de 2004 vers 2003 en raison de l'acuité du ralentissement économique au deuxième semestre 2003.

S'agissant de la **TIPP**, le produit en exécution, à 24.303 millions d'euros, traduit un tassement par rapport à 2002 (croissance limitée à 1,4% en 2003 contre 2,4% un an plus tôt). La moins-value de 362 millions d'euros par rapport aux prévisions d'automne (soit -5,9% par rapport aux anticipations initiales) reflète la **légère contraction de la consommation globale de carburant** tandis que celle du

gazole poursuit sa progression (+ 2,6% en 2002, + 2,3% en 2003). Cette évolution relativement défavorable, très largement anticipée dans la loi de finances initiale pour 2004 qui limite la croissance spontanée anticipée des recouvrements à 1,6%, pourrait cependant nuire au rendement de cet impôt.

Les **écarts entre les résultats d'exécution et les prévisions** du collectif d'hiver sont de **moindre ampleur s'agissant des autres recettes fiscales**.

Les impôts assis sur des éléments de patrimoine subissent, comme prévu, une contraction marquée en 2003. En particulier, l'ISF, dont le produit est très proche des anticipations de la loi de finances rectificative, poursuit son ralentissement (- 5,1% en 2003), quoique dans une moindre mesure qu'en 2002 (- 7,4%). Cette évolution est atténuée par le dynamisme de certaines lignes de recettes spécifiques. A titre d'exemple, à 1.676 millions d'euros, les recouvrements de la cotisation minimale de taxe professionnelle sont supérieurs de 46% aux prévisions d'automne, la suppression définitive de la part salariale de la taxe professionnelle ayant conduit à une diminution conséquente des impositions à la charge des entreprises, et, en contrepartie, à l'augmentation du produit de cette imposition assise sur la valeur ajoutée et acquittée lorsque les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros sont assujetties à une cotisation de taxe professionnelle inférieure à 1,5% de leur valeur ajoutée.

## B.- LE TARISSEMENT DES RECETTES NON FISCALES

Les recouvrements de recettes non fiscales se sont avérés exceptionnellement faibles en 2003. Hors recettes d'ordre, elles atteignent 30.185 millions d'euros, soit une diminution de 7,9% par rapport à 2002 contrastant nettement avec les rythmes d'évolution constatés dans le passé (+ 4,5% en 2002 après 11,0% en 2001 et 18,8% en 2000). Le tarissement d'un poste de ressources sur lequel la précédente majorité appuyait de manière artificielle une réduction optique des déficits publics (entre 1998 et 2002, les recettes non fiscales sont passées de 24 milliards d'euros à plus de 35 milliards d'euros) justifie *a posteriori* la prudence du Gouvernement qui, dans le projet de loi de finances pour 2004, n'anticipe qu'un effet de rattrapage en prévoyant qu'elles retrouvent le niveau atteint en 2002 (à périmètre constant).

Il faut cependant remarquer que l'ampleur des moins-values n'avait été que partiellement envisagée lors du vote de la loi de finances initiale pour 2003, l'écart aux prévisions initiales dépassant 4,6%. Cependant, le collectif d'hiver avait très largement pris acte de ce ralentissement, les résultats d'exécution dessinant même une plus-value par rapport à ces anticipations de 510 millions d'euros, attribuable principalement au dynamisme du produit des amendes (lignes 312 et 313) qui atteint globalement 1.074 millions d'euros contre 910 millions d'euros prévus dans le collectif et 858 millions d'euros dans la loi de finances initiale. Au total, entre 2002 et 2003 le produit des amendes a progressé de 55,0% contre une diminution de 16,0% en 2002. Il est vrai que l'intervention de l'amnistie en 2002 rendait difficilement prévisible l'évolution des recouvrements qui semblent cependant s'inscrire sur une tendance nettement plus élevée que dans le passé, reflétant dès à

présent la détermination de la majorité dans la lutte contre l'insécurité routière. Cette forte plus-value est cependant atténuée par des versements plus élevés qu'anticipé au titre des régularisations démographiques qui se traduisent parallèlement par des contributions aux charges de pensions versées par divers organismes publics (ligne 509) moindres que prévu (776 millions d'euros contre 817 millions d'euros dans le collectif d'hiver).

### ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES EN 2003

(en millions d'euros)

	LFI	LFR décembre	Exécution	Ecart Exécution/ LFR décembre	Ecart Exécution/ LFR décembre (en %)	Ecart Exécution/ LFI (en %)	Ecart 2003/2002 (en %)
Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier.....	3.101	2.647	2.657	10	0,4	- 14,3	- 37,9
Produits et revenus du domaine de l'Etat .....	490	479	467	- 12	- 2,5	- 4,7	29,4
Taxes, redevances et recettes assimilées .....	7352	7.443	7.766	323	4,3	5,6	11,2
Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital.....	1035	1.266	1.186	- 80	- 6,3	14,6	85,3
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat .....	9.607	9.561	9.498	- 63	- 0,7	- 1,1	1,0
Recettes provenant de l'extérieur .....	494	807	486	- 321	- 39,8	- 1,6	- 35,1
Opérations entre administrations et services publics .....	80	78	80	2	2,6	0,0	5,3
Divers.....	12.479	10.179	10.567	388	3,8	- 15,3	- 18,1
<b>Total brut.....</b>	<b>34.636</b>	<b>32.160</b>	<b>32.707</b>	<b>547</b>	<b>1,7</b>	<b>- 5,6</b>	<b>- 7,6</b>
<i>Dont recettes d'ordre.....</i>	<i>2.989</i>	<i>2.485</i>	<i>2.522</i>	<i>37</i>	<i>1,5</i>	<i>- 15,6</i>	<i>- 3,5</i>
<b>Total hors recettes d'ordre.....</b>	<b>31.647</b>	<b>29.675</b>	<b>30.185</b>	<b>510</b>	<b>1,7</b>	<b>- 4,6</b>	<b>- 7,9</b>

Source : Documents budgétaires et direction générale de la comptabilité publique.

- De manière générale, les recettes non fiscales dont les évolutions sont principalement liées à des facteurs tendanciels ont subi un net reflux en 2003, dont la nature et l'ampleur avaient été correctement estimées dès l'établissement des estimations révisées jointes au dépôt du projet de loi de finances pour 2004.

En particulier, les **produits issus du secteur public** (lignes 110, 111, 116 et 407) s'établissent à 1.284 millions d'euros (+ 0,13% par rapport aux estimations du collectif et - 29,5% par rapport à la loi de finances initiale), en chute de 54,9% par rapport à 2002, sous l'effet, d'une part, de la forte réduction des versements de la Caisse des dépôts et consignations (- 90 millions d'euros au titre du dividende, - 277 millions d'euros au titre de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés) et, d'autre part, de l'ajustement à la baisse des dividendes versés par GDF (- 55 millions d'euros) et par les sociétés autoroutières.



**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT DANS DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES  
(ligne 116)**

*(en millions d'euros)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		PLF 2004
							LFI	Exécution	
EDF.....	480,21 <sup>(a)</sup>	49,93	212,06	232,03	217,85	315,35	205,0	208,3	324,0
Erap.....	204,89	—	—	—	91,47	—	6,0	—	—
Française des jeux.....	45,31	38,53	36,22	59,05	33,54	57,02	22,0	23,6	59,0
France Télécom.....	—	743,19	647,47	645,24	640,66	—	—	—	134,0
GDF.....	298,80 <sup>(a)</sup>	—	203,67	5,64	93,76	311,59	511,0	456,0	264,0
Renault.....	—	56,58	80,83	80,83	96,99	69,92	67,0	84,9	49,0
Sogepa (aérospatiale, EADS).....	16,34	—	16,97	8,46	47,90	54,48	37,0	24,3	25,0
Défense Conseil International.....	9,12	0,36	—	1,60	1,90	2,506	2,5	3,5	3,5
Dassault.....	5,23	5,48	27,80	3,80	10,16	5,881	—	5,9	—
Seita / Altadis.....	5,76	2,89	3,16	16,04	—	—	—	—	—
Total C.F.P.....	1,92	—	—	—	—	—	—	—	—
Usinor-Sacilor / Arcelor.....	9,64	1,20	0,06	0,06	0,07	0,05	—	—	—
Snecma.....	—	—	—	40,03	93,41	94,53	80,0	31,5	31,5
Sociétés autoroutières.....	—	—	—	—	151,00	80,55	105,0	65,4	170,0
Framatome/Areva.....	—	—	—	17,97	20,99	11,40	11,4	11,4	11,4
Air France.....	—	—	—	17,26	27,05	11,95	26,0	—	7,0
Autres.....	5,11	13,41	7,64	3,14	16,29	13,03	8,5	22,3	14,2
<b>TOTAL ligne 116.....</b>	<b>1.082,33</b>	<b>911,57</b>	<b>1.235,88</b>	<b>1.131,15</b>	<b>1.543,04</b>	<b>1.028,23</b>	<b>1.081,0</b>	<b>937,1</b>	<b>1.092,6</b>

*Source : Document budgétaire et direction générale de la comptabilité publique.*

Les **produits des jeux** (lignes 114, 314 et 315) atteignent pour leur part 2.695 millions d'euros, leur croissance modérée (+ 2,5%) tranchant nettement avec le dynamisme constaté depuis 2000 (+ 12,8% en 2002 après + 8,1% en 2001 et + 13,9% en 2000). Cette évolution avait été parfaitement estimée dans le collectif, et, dans une moindre mesure cependant (– 2,9%), dans la loi de finances initiale.

Les **intérêts des prêts du Trésor** (ligne 409), qui doublent par rapport à 2002 pour s'établir à 1.081 millions d'euros, se révèlent cependant moindres qu'anticipé dans le collectif (– 8,0%), le dénouement des opérations de consolidation de prêts à des Etats étrangers (qui, en contrepartie, augmentent la charge nette des comptes de prêts n° 903-07 « Prêt à des Etats étrangers » et n° 903-17 « Prêts pour la consolidation de la dette envers la France ») étant plus lent qu'anticipé.

Enfin, comme on l'a vu, le fort dynamisme du **produit des amendes** (+ 55% à 1.074 millions d'euros) est en partie compensé par le ralentissement des **retenues et cotisations sociales** perçues au profit de l'Etat (+ 1,0% à 9.498 millions d'euros).

- S'agissant des recettes non fiscales dont l'évolution est liée à des facteurs non tendanciels, votre Rapporteur général s'est attaché à contrôler les mouvements affectant les lignes de recettes pouvant traditionnellement être mises à contribution en fin d'exercice et au cours de la période complémentaire, que ce soit pour

compenser un éventuel fléchissement des ressources fiscales ou, inversement, pour différer des prélèvements jugés non nécessaires ou plus utiles à l'équilibre du budget de l'année suivant l'exercice.

C'est avec satisfaction qu'il a constaté que les produits de ces lignes de recettes sont rigoureusement équivalents aux montants prévus dans le collectif d'hiver.

– Les reversements de la **Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur** (ligne 812) s'établissent à 690 millions d'euros (– 62% par rapport à 2002), soit le montant anticipé dans la loi de finances rectificative comme dans la loi de finances initiale. Un montant identique sera prélevé en 2004.

– Les prélèvements sur les **fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations** (CDC) sont strictement identiques aux prévisions, avec 205 millions d'euros au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux caisses d'épargne (ligne 813) et 1.345 millions d'euros au titre des prélèvements sur les autres fonds gérés par la CDC (ligne 814). Comme anticipé dès la loi de finances initiale, aucune somme n'a été prélevée au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat à la CNE (ligne 815). Par prudence, le Gouvernement anticipe des prélèvements comparables en 2004 (1.614 millions d'euros au total), montant très éloigné du niveau atteint en 2002 (– 36,9%), qui lui-même se situait en retrait de 10,8% par rapport à 2001.

– Le versement de la **Caisse d'amortissement de la dette sociale au budget de l'Etat** (ligne 816) atteint 3.000 millions d'euros, soit le montant prévu dans la loi de finances initiale et confirmé lors du collectif d'hiver.

En ce qui concerne les **recettes diverses et accidentelles**, les écarts constatés ne semblent pas témoigner d'un phénomène exceptionnel compte tenu des difficultés particulières de prévision qui les affectent.

La plus-value constatée de recettes accidentelles à différents titres (ligne 805), qui, à 1.046 millions d'euros, dépasse de 43% les prévisions du collectif, est principalement liée à des frais de poursuites exercées sur des produits non fiscaux plus élevés qu'anticipé (+ 20 millions d'euros) et à d'importants recouvrements après admission en non-valeur (+ 20 millions d'euros). Ces éléments rapprochent leur niveau de celui atteint en 2002 (– 3,3%).

En revanche, les recettes diverses (ligne 899) sont, à 848 millions d'euros, très proches des prévisions révisées (– 2,7%, soit – 58% par rapport à la loi de finances initiale et + 15% par rapport à 2002, les ressources diverses de cette dernière année se situant en reflux de 60% par rapport à 2001). En particulier, les reversements prévus en loi de finances initiale atteignent 277 millions d'euros (128 millions d'euros au titre du solde de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat et 99 millions d'euros liés à la suppression du Fonds de soutien des rentes), tandis que les remboursements d'avances consenties à l'aviation civile dépassent 189 millions d'euros (dont 118 millions d'euros à la charge d'Airbus France).

Votre Rapporteur général souligne en outre que le 16 février 2004, 1.223,65 millions d'euros ont été imputés sur la ligne 899 au titre du **versement par EDF de l'aide constituée de l'impôt sur les sociétés non acquitté lors du reclassement en 1997 des droits concédant sur le réseau d'alimentation général (RAG)**. Si cette recette sera, en comptabilité budgétaire, comptabilisée au titre de l'exercice d'encaissement (c'est-à-dire 2004), elle minore en revanche le déficit public pour 2003 au sens du Traité de Maastricht, les droits étant nés à la suite d'une décision communautaire de décembre 2003.

La Commission européenne avait en effet ouvert, le 16 octobre 2002, une procédure formelle d'examen relative aux provisions créées pour le renouvellement du réseau d'alimentation général.

A partir de 1987, EDF a commencé à appliquer à son RAG les règles spéciales établies en France pour les biens mis en concession publique qui doivent être retournés gratuitement à l'Etat à la fin de la concession<sup>(1)</sup>. A ce titre, l'entreprise publique a inscrit à son compte de résultat pour les exercices 1986 à 1997 des provisions complémentaires pour le renouvellement du réseau de 8,67 milliards d'euros, en sus des provisions normales pour amortissement.

Ces provisions ont réduit son revenu annuel imposable, de sorte qu'EDF a payé à l'Etat un impôt sur les sociétés moins élevé, tout en versant un dividende minoré. La question de la propriété du réseau d'alimentation n'était en effet alors pas clarifiée. Si la loi n° 97-1026 du 10 novembre 1997 a clairement précisé qu'EDF est propriétaire du RAG depuis 1956, imposant une série d'ajustements comptables et de reclassements de manière à neutraliser les enregistrements comptables – devenus dès lors irréguliers – de la période 1987-1997, la Commission européenne a cependant considéré que cette régularisation n'a pas totalement annulé l'allégement fiscal dont EDF aurait bénéficié, quelque 2,15 milliards d'euros de provisions n'ayant pas été soumis à l'impôt en 1997.

Par conséquent, l'autorité communautaire a exigé d'EDF, dans sa décision du 16 décembre 2003, de rembourser une aide illégale évaluée à 0,89 milliard d'euros, assortie d'intérêts portant le versement à 1,22 milliard d'euros.

Il faut remarquer que la France conteste la qualification d'aide d'Etat en soulignant tout d'abord que l'absence de dotation aux provisions pour le renouvellement du réseau d'alimentation n'aurait de toute façon pas conduit EDF à payer l'impôt sur les sociétés, les reports fiscaux de l'entreprise ayant toujours été fortement déficitaires sur la période, tandis que la rémunération de l'Etat n'étant pas définie comme un pourcentage déterminé du résultat d'EDF, il n'est pas possible de considérer que l'absence de provisions sur le RAG aurait entraîné une rémunération plus importante de l'actionnaire. En outre, le Gouvernement avance que la réforme

---

(1) Article 39, 1-5°, al. 25 à 29 du code général des impôts : la possibilité de constituer des « provisions pour renouvellement de biens appartenant à autrui » est ouverte aux entreprises soumises à une obligation contractuelle de renouvellement de biens amortissables dont elles assurent l'exploitation. Le montant maximal de la provision, dont la déduction est étalée sur la durée réelle d'utilisation des biens concernés telle que prévue par un plan de renouvellement dûment établi, est égal à la différence entre le coût estimé de remplacement des biens à la date de clôture de l'exercice et son prix de revient dans les comptes de l'entreprise, affectée d'un coefficient progressif.

comptable de 1997 peut s'analyser à bien des égards comme une dotation complémentaire en capital, et les opérations contestées étant intervenues avant la libéralisation du marché de l'électricité, l'avantage éventuel qu'en aurait tiré EDF ne présente pas les caractéristiques d'une rupture de concurrence. Il appartiendra à la Cour de Justice des Communautés européennes de trancher la question.

## II.- UN PLAFOND DE DEPENSES STRICTEMENT RESPECTE

### A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

#### 1.- Une diminution des autorisations budgétaires approuvées par le Parlement, pour absorber la consommation de crédits de reports

Au printemps 2002, le Gouvernement nouvellement entré en fonction avait dû conduire une « opération vérité » : la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 avait ouvert plus de 5 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur le budget général et près de 500 millions d'euros sur le BAPSA, afin de couvrir les insuffisances de dotations apparues dès le début de l'année ; la loi de finances rectificative de fin d'année avait soldé les dernières. Sur l'ensemble de l'année, les crédits initiaux avaient dû être majorés de 2,8%, les annulations portant sur 1% seulement.

L'exécution du budget de 2003 est marquée par le retour à une situation plus normale. En effet, l'ensemble des mouvements de crédits pris en compte dans l'équilibre financier déterminé par le Parlement montre des majorations de crédits limitées à 1,6% pour le budget général et 1,8% pour les budgets annexes. Les annulations portent sur 2,1% des crédits pour le budget général et 0,2% pour les budgets annexes. Leur montant particulièrement élevé a permis au Gouvernement de respecter son engagement de ne pas dépenser un euro de plus que ce qui avait été approuvé par le Parlement dans la loi de finances initiale, compte tenu d'une légère souplesse accordée aux gestionnaires pour consommer certains crédits reportés de l'exercice 2002.

• **Les modifications de crédits prises en compte dans un équilibre financier approuvé par le Parlement** ont marqué plusieurs temps de l'année budgétaire. Quatre décrets d'avance ont été publiés avant le dépôt du projet de loi de finances rectificative de fin d'année et un décret d'avance supplémentaire a été publié pendant l'examen de ce texte en première lecture par l'Assemblée nationale.

Le décret d'avance n° 2003-509 du 16 juin 2003 a ouvert 23 millions d'euros pour financer la prévention et le traitement de la pollution des plages atlantiques consécutives au naufrage du pétrolier Prestige, le 19 novembre 2002 ; 12,5 millions d'euros ont été ouverts pour accompagner le plan social de l'entreprise Metaleurop et financer la prime versée par l'État au titre du préjudice moral et sanitaire subi par les salariés licenciés ; 15 millions d'euros ont été ouverts pour une aide humanitaire d'urgence aux populations irakiennes ; 22,3 millions d'euros visaient à financer, à titre transitoire, les programmes de l'Agence de développement agricole et rural, en l'attente de sa création administrative.

Le décret d'avance n° 2003-859 du 8 septembre 2003 a ouvert 100 millions d'euros au titre de la participation de l'État à la garantie contre les calamités agricoles, pour faire face aux conséquences de la canicule de l'été 2003.

Le décret d'avance n° 2003-973 du 13 octobre 2003 a ouvert, au total, 145 millions d'euros sur le budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, afin de financer l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile jusqu'à la fin de l'année 2003 (53,7 millions d'euros), mille places supplémentaires dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (2,7 millions d'euros), des dépenses imprévues dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (20 millions d'euros) et une remise à niveau de la subvention de l'État au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (42,6 millions d'euros).

Le décret d'avance n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 a ouvert 149 millions d'euros au titre de la participation de l'État à la garantie contre les calamités agricoles, 12 millions d'euros pour couvrir la rémunération des personnels du ministère de l'Agriculture et 53,45 millions d'euros pour financer un supplément imprévu de préretraites d'allocations spéciales du FNE et de préretraites progressives ; deux ajustements plus modestes étaient effectués sur le budget de la Culture et de la communication, à hauteur de 2,1 millions d'euros.

Le décret d'avance n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 a ouvert 400 millions d'euros sur le budget de la Défense, afin de couvrir le coût des opérations extérieures associé au déploiement, en moyenne, de 13.000 hommes sur des théâtres extérieurs.

Pour chaque décret d'avance, le respect de l'équilibre budgétaire a été assuré par des annulations d'un montant égal à celui des ouvertures, affectant à due proportion les ministères bénéficiaires des crédits supplémentaires (à l'exception de 114,7 millions d'euros annulés sur les crédits de la formation professionnelle (budget du Travail) plutôt que sur le budget de la Santé).

Au total, les décrets d'avance ont mobilisé la masse non négligeable de 934,3 millions d'euros, sans, cependant, exercer d'influence significative sur la répartition des crédits entre les grandes catégories de dépenses : *in fine*, les crédits de dépenses civiles ordinaires ont été majorés de 68,1 millions d'euros, les crédits de dépenses civiles en capital ont été réduits de 60,1 millions d'euros, les crédits de dépenses militaires ordinaires ont été majorés de 380 millions d'euros et les crédits de dépenses militaires en capital ont été réduits de 388 millions d'euros.

Deux décrets d'annulation ont réduit de 2.436,7 millions d'euros, au total, les crédits civils du budget général, en ne retenant que les annulations prises en compte dans l'équilibre de la loi de finances rectificative de fin d'année <sup>(1)</sup> :

– le décret n° 2003-226 du 14 mars a porté sur 805,9 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et 633,7 millions d'euros pour les dépenses en capital ;

– le décret n° 2003-946 du 3 octobre a porté sur 331,7 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et 665,5 millions d'euros pour les dépenses en capital.

---

(1) Certaines annulations effectuées par ces décrets touchant des crédits de reports, elles ne sont pas mentionnées à ce stade mais sont comptabilisées avec les mouvements de crédits à caractère réglementaire, évoqués dans les développements suivants.

La loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 a ratifié les ouvertures effectuées par les cinq décrets d'avance susmentionnés et a ouvert 3.385,3 millions d'euros de crédits nets sur le budget général, dont :

- 2.613,4 millions d'euros pour les dépenses civiles ordinaires ;
- 240,7 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital ;
- 32,2 millions d'euros pour les dépenses militaires ordinaires ;
- 499 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

Des crédits pour remboursements et dégrèvements ont été majorés de 1.512,5 millions d'euros (chapitre 15-01 du budget des Charges communes). Sur les comptes spéciaux du Trésor, les ouvertures de crédits se sont élevées à 215,9 millions d'euros sur les comptes de prêts et 325 millions d'euros sur le compte d'avances sur le produit des impositions locales. 324,8 millions d'euros ont été ouverts sur les budgets annexes, dont 323 millions d'euros sur le BAPSA.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative a annulé 2.366,3 millions d'euros de crédits nets sur le budget général <sup>(1)</sup>, dont :

- 1.969 millions d'euros pour les dépenses civiles ordinaires ;
- 385 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital ;
- 12,2 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

Des crédits pour remboursements et dégrèvements ont été réduits de 647,5 millions d'euros (chapitre 15-02 du budget des Charges communes). Les annulations se sont élevées à 25 millions d'euros sur le compte « Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » et à 30 millions d'euros sur les budgets annexes, dont 29 millions d'euros sur le BAPSA.

Enfin, l'équilibre financier de la loi de finances rectificative a pris en compte les annulations effectuées le 14 mars et le 3 octobre, évoquées ci avant.

Votre Rapporteur général renvoie aux développements du rapport qu'il a établi sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003 la justification des modifications ainsi apportées à la loi de finances initiale. L'effet global des mouvements de crédits nets pris en compte dans l'équilibre financier approuvé par le Parlement est récapitulé dans le tableau ci-après.

---

(1) Ce montant concerne les seules annulations prises en compte dans l'équilibre financier et non celles portant sur des crédits de report ou sur des fonds de concours à régulariser.

**MODIFICATION DES CREDITS PRIS EN COMPTE DANS L'EQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Modifications en cours d'année				Prévisions des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	En % des crédits initiaux	
<b>A.- CHARGES DÉFINITIVES</b>						
<b>1. Budget général</b>						
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes.....	223.879	3.125	3.550	- 425	- 0,2%	223.453
♦ Dépenses civiles en capital .....	12.959	264	1.767	- 1.504	- 11,6%	11.455
♦ Dépenses militaires ordinaires .....	26.320	432	20	+ 412	+ 1,6%	26.732
♦ Dépenses militaires en capital.....	13.644	499	400	+ 99	+ 0,7%	13.743
<b>Total Budget général .....</b>	<b>276.801</b>	<b>4.320</b>	<b>5.737</b>	<b>- 1.418</b>	<b>- 0,5%</b>	<b>275.383</b>
<i>Pour mémoire :</i>						
♦ Remboursements et dégrèvements .....	62.563	1.513	648	+ 865	+ 1,4%	63.428
♦ Crédits bruts du budget général.....	339.364	5.832	6.385	- 553	- 0,2%	338.812
<b>2. Comptes d'affectation spéciale .....</b>						
♦ Dépenses ordinaires .....	3.619	-	-	-	-	3.619
♦ Dépenses en capital.....	7.990	-	-	-	-	7.990
<b>Total Comptes d'affectation spéciale .....</b>	<b>11.609</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>11.609</b>
<b>3. Budgets annexes.....</b>						
<b>TOTAL Charges définitives nettes.....</b>	<b>306.140</b>	<b>4.644</b>	<b>5.767</b>	<b>- 1.123</b>	<b>- 0,4%</b>	<b>305.017</b>
<b>B.- CHARGES TEMPORAIRES</b>						
♦ Comptes d'affectation spéciale.....	3	-	-	-	-	3
♦ Comptes de prêts.....	1.515	216	25	+ 191	+ 12,6%	1.706
♦ Avances sur impositions locales .....	57.325	325	-	+ 325	+ 0,6%	57.650
♦ Autres comptes d'avances.....	185	-	-	-	-	185
<b>TOTAL Charges temporaires (crédits) .....</b>	<b>59.028</b>	<b>541</b>	<b>25</b>	<b>+ 516</b>	<b>+ 0,9%</b>	<b>59.543</b>

• Les autorisations budgétaires résultant d'un vote du Parlement sont également affectées, en cours d'année, par des mouvements réglementaires qui modifient le montant des crédits ouverts (fonds de concours, reports de la gestion précédente, annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, majoration de crédits à concurrence de ressources nouvelles) ou leur répartition (transferts, virements, répartitions). Le tableau ci-après récapitule les principales informations disponibles à ce jour.

Pour la première fois depuis 1996, les crédits ouverts par voie de fonds de concours augmentent : ils passent de 4.030 millions d'euros en 2002 à 4.465 millions d'euros en 2003 (+10,8%) et représentent 1,6% des crédits nets du budget général au lieu de 1,5% en 2002. La loi de finances initiale pour 2003 n'ayant procédé à aucune « rebudgétisation » significative de fonds de concours, l'augmentation des ouvertures de crédits résulte directement de l'augmentation des recettes perçues par l'État.

Les fonds de concours européens relatifs à la politique régionale ont plus que doublé (1.255,9 millions d'euros en 2003 au lieu de 509,7 millions d'euros en 2002) ; le FEOGA-Orientation a mobilisé 91,9 millions d'euros (51,4 millions d'euros en 2002) ; les crédits ouverts au titre du Fonds social européen sont passés de 459,2 millions d'euros à 541,1 millions d'euros (+ 17,8%). Les fonds du FEOGA-Garantie gérés par l'État sont revenus de 466,9 millions d'euros en 2002 à 66 millions d'euros en 2003.



**MODIFICATION DES CREDITS PAR VOIE REGLEMENTAIRE (situation provisoire, hors reports « sortant » vers 2004)**

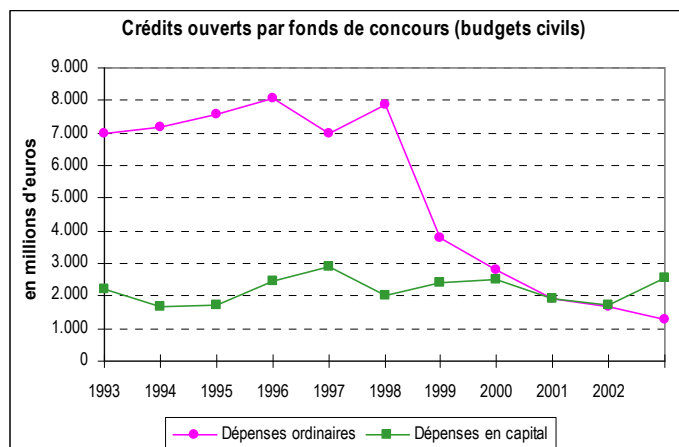
*(en millions d'euros)*

	Prévisions des lois de finances	Montant des crédits			Répartition des crédits (c)			Crédits ouverts
		Fonds de concours (a)	Reports 2002/2003	Autres mesures (b)	Transferts	Virements	Répartitions	
<b>A.– CHARGES DÉFINITIVES</b>								
<b>1. Budget général</b>								
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes.....	223.453	+ 1.288	+ 4.410	– 15	+ 8.895	[558]	– 22	238.010
♦ Dépenses civiles en capital .....	11.455	+ 2.534	+ 5.731	– 494	+ 1.422	[31]	+ 21	20.669
♦ Dépenses militaires ordinaires .....	26.732	+ 410	+ 317	–	– 8.880	[87]	+ 1	18.580
♦ Dépenses militaires en capital.....	13.743	+ 233	+ 795	–	– 1.438	[186]	–	13.332
<b>Total Budget général .....</b>	<b>275.383</b>	<b>+ 4.465</b>	<b>+ 11.253</b>	<b>– 510</b>	<b>[28.933]</b>	<b>[862]</b>	<b>[1.759]</b>	<b>290.592</b>
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ Remboursements et dégrèvements .....	63.428	–	–	–	–	–	–	63.428
♦ Crédits bruts du budget général.....	338.812	+ 4.465	+ 11.253	– 510	[28.933]	[862]	[1.759]	354.020
<b>2. Comptes d'affectation spéciale .....</b>								
♦ Dépenses ordinaires .....	3.619	–	+ 372	+ 18	–	[4]	–	4.009
♦ Dépenses en capital.....	7.990	–	+ 457	–	–	–	–	8.447
<b>Total Comptes d'affectation spéciale .....</b>	<b>11.609</b>	<b>–</b>	<b>+ 829</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>[4]</b>	<b>–</b>	<b>12.456</b>
<b>3. Budgets annexes.....</b>								
	<b>18.025</b>	<b>+ 5</b>	<b>+ 257</b>	<b>+ 7</b>	<b>–</b>	<b>[2]</b>	<b>–</b>	<b>18.294</b>
<b>TOTAL Charges définitives nettes.....</b>	<b>305.017</b>	<b>+ 4.470</b>	<b>+12.339</b>	<b>– 485</b>	<b>[28.933]</b>	<b>[869]</b>	<b>[1.759]</b>	<b>321.342</b>
<b>B.– CHARGES TEMPORAIRES</b>								
♦ Comptes d'affectation spéciale .....	3	–	+ 3	–	–	–	–	6
♦ Comptes de prêts.....	1.706	–	+ 1.388	–	–	–	–	3.094
♦ Avances sur impositions locales .....	57.650	–	–	–	–	–	–	57.650
♦ Autres comptes d'avances.....	185	–	–	–	–	–	–	185
<b>TOTAL Charges temporaires (crédits) .....</b>	<b>59.543</b>	<b>–</b>	<b>+ 1.391</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>60.935</b>

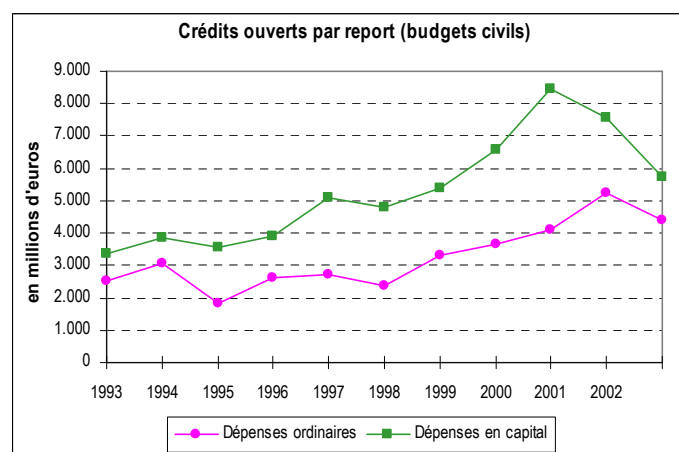
(a) Montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours, net des annulations et régularisations éventuelles.

(b) Annulations non associées à un décret d'avance ou à la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003, ou majorations de crédits gagées par une augmentation de ressources (budgets annexes et comptes d'affectation spéciale).

(c) Les montants portés entre crochets retracent, pour mémoire, la somme des mouvements réglementaires concernés, en **valeur absolue**. En effet, la valeur algébrique totale de ces mouvements – qui devrait normalement être inscrite dans les cases correspondantes du tableau – est nulle.



Les crédits ouverts par voie de fonds de concours sur le budget de la Défense sont globalement stables (642,5 millions d'euros en 2003 comme en 2002). L'augmentation de 50 millions d'euros constatée sur les dépenses en capital est compensée par une diminution équivalente sur les dépenses ordinaires. Les crédits concernent, pour l'essentiel, le remboursement au service de santé des armées des soins assurés (330,5 millions d'euros), le produit des redevances d'études et de contrôle (39 millions d'euros), la participation au fonctionnement (38,4 millions d'euros) et à l'équipement des armées (70,9 millions d'euros), le soutien des forces (14,1 millions d'euros), la participation aux charges d'infrastructures (80,1 millions d'euros) et à l'entretien programmé du matériel (62,7 millions d'euros).



Les reports de crédits provenant de la gestion 2002 ont conduit à majorer de 11,3 milliards d'euros les crédits du budget général, de 0,8 milliard d'euros ceux des comptes d'affectation spéciale et de 257 millions d'euros ceux des budgets annexes. Alors que, de 1993 à 1999, les reports « entrants » dans un exercice oscillaient entre 3,2% et 3,8% des crédits initiaux (pour le budget général), cette proportion s'est accrue en 2000 (4,5%), 2001 (5,2%) et 2002 (5,3%). Le dégonflement des reports au cours de l'exercice 2002 a été l'un des facteurs de la dérive des dépenses, traduisant le fait que celles-ci avaient été artificiellement contenues les années précédentes. La procédure des « contrats de gestion », présentée à l'époque comme un gage de vertu

et de maîtrise concertée de la dépense, s'appuyait notamment sur la définition d'objectifs à atteindre en termes de reports. Ceci « adoucissait » la rigueur de la régulation budgétaire pour les services gestionnaires, qui pouvaient toujours espérer que le crédit non consommé dans l'année pourrait l'être l'année suivante. Les tensions exercées au fil de la précédente législature sur le fonctionnement des administrations ont fini, en 2002, par trouver un exutoire dans la consommation des crédits ouverts au titre des reliquats d'exercices antérieurs. La vérité de la dépense a ainsi été rétablie, au prix d'un effet de bascule entre un exercice 2002 lourdement chargé et des exercices antérieurs « allégés » en apparence.

Les transferts de crédits modifient la répartition des masses budgétaires au sein du budget général, entre les quatre grandes catégories de dépenses. L'essentiel s'explique, en matière de dépenses ordinaires, par le transfert vers le budget des Charges communes des crédits pour charges de pensions inscrits sur les budgets des différents ministères dans la loi de finances initiale, soit 25.962,6 millions d'euros pour les crédits relatifs aux pensions des fonctionnaires civils et militaires et 970,7 millions d'euros pour les crédits relatifs à la subvention d'équilibre versée au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État <sup>(1)</sup>. Le principal transfert affectant les dépenses en capital porte sur les crédits destinés au CEA (1,3 milliard d'euros), inscrits en loi de finances initiale sur le budget de la Défense mais transférés et consommés sur le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

## 2.- Une dépense quasiment inchangée entre 2002 et 2003

Les dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements ont atteint **280,8 milliards d'euros**. Elles progressent de 720 millions d'euros seulement par rapport à 2002, ce qui représente **une variation de 0,3%**. Comme en 2002 et contrairement aux années précédentes (1999, 2000 et 2001), le périmètre budgétaire n'a pas été sensiblement modifié : selon les évaluations de la loi de finances initiale, l'impact des changements de structure sur le volume des crédits ne portait que sur 222 millions d'euros pour le budget général et 232 millions d'euros pour le budget de l'État dans l'acception traditionnelle de la Commission des finances <sup>(2)</sup>. En valeur absolue, ces montants sont donc faibles ; cependant, rapportés à la variation de la dépense entre 2002 et 2003, ils ne sont pas négligeables.

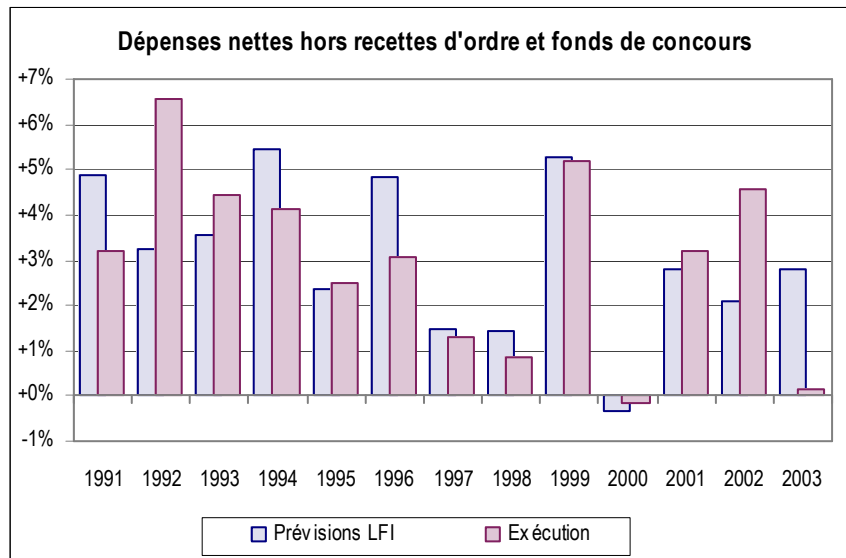
Par ailleurs, l'évolution des encaissements de fonds de concours et, en conséquence, des dépenses financées sur ces recettes affectées, contribue à accélérer légèrement la progression apparente des dépenses de l'État d'une année sur l'autre. Les dépenses nettes hors crédits de fonds de concours et recettes en atténuation des charges de la dette – qui donnent une image plus précise des charges pesant effectivement sur le budget général – progressent de 356,3 millions d'euros par rapport à l'année précédente (soit 0,1%), au lieu de +4,6% en 2002. En corrigeant pour tenir compte des changements de périmètre, **les dépenses à structure**

---

(1) L'incidence de ces transferts dans le tableau ci avant porte sur 8,9 milliards d'euros, qui correspondent aux transferts des crédits du budget de la Défense vers le budget des Charges communes. Par construction, le transfert vers ce dernier des crédits des budgets civils ne peut apparaître dans le tableau.

(2) Votre Rapporteur général renvoie au rapport qu'il a établi sur le projet de loi de finances pour 2003, pour une présentation détaillée des modifications de périmètre affectant le budget de l'État en 2003.

constante progressent de 134,5 millions d'euros d'une année sur l'autre, soit un taux de variation inférieur à 0,1% en valeur.



Note : Dépenses du budget général uniquement.

Analysée à partir du graphique ci avant, la comparaison entre la prévision et l'exécution montre clairement l'effort de maîtrise de la dépense qu'a consenti le Gouvernement. En raison de la sous-évaluation manifeste des dotations de la loi de finances initiale pour 2002, la loi de finances initiale pour 2003 s'affichait en progression de 2,8% par rapport à l'année précédente. Votre Rapporteur général rappelle que, dans un souci de réalisme, le Gouvernement avait déterminé la norme de progression des dépenses par rapport à une loi de finances 2002 « rebasée », le taux de progression retenu étant de 0,2% en volume, soit 1,7% en valeur.

Pour piloter l'exécution de l'année 2003, le Gouvernement a fait le choix de ne pas dépenser plus que le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Compte tenu de la légère dérive constatée *ex post* entre la loi de finances 2002 « rebasée » et son exécution, **le choix du Gouvernement s'est révélé finalement plus contraignant que la simple application de la norme de progression des dépenses** utilisée pour calibrer les crédits 2003. La contrainte a été d'autant plus forte que les recettes en atténuation des charges de la dette ont été moins importantes que prévu, à hauteur de 500 millions d'euros environ. L'agrégat de dépenses du Gouvernement étant calculé net de ces recettes, le manque à gagner sur celles-ci était équivalent à une dérive de 500 millions d'euros sur les dépenses. Le respect du plafond de dépenses autorisé par le Parlement a nécessité d'appliquer une contrainte supplémentaire d'un montant équivalent sur le reste des dépenses.

## B.- LES GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES

### 1.- Les dépenses ordinaires civiles

• La **charge brute de la dette** connaît des évolutions assez erratiques d'une année sur l'autre, depuis la rupture de tendance brutale intervenue en 1996. Elle recule de 1,4% en 2003 après avoir progressé de 3,5% en 2002 et 1,5% en 2001. Ses deux principales composantes ont contribué au repli global de la dépense.

#### CHARGE DE LA DETTE DE L'ETAT (Titre I, parties 1 à 3, hors FSC)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
1. Dette négociable .....	38.136,5	39.286,2	39.377,7	+ 2,4	+ 3,0	+ 0,2
2. Dette non négociable .....	1.119,0	1.356,8	667,9	- 21,9	+ 21,3	- 50,8
3. Charges et frais de gestion .....	56,1	48,0	74,3	+ 25,3	- 14,4	+ 55,0
<b>Charge brute de la dette .....</b>	<b>39.311,5</b>	<b>40.691,0</b>	<b>40.119,9</b>	<b>+ 1,5</b>	<b>+ 3,5</b>	<b>- 1,4</b>
À déduire : recettes d'ordre .....	2.635,4	2.612,7	2.543,3	- 13,3	- 0,8	- 2,7
résultat des <i>swaps</i> .....	-	+ 134,2	+ 235,0	-	n.s.	n.s.
<b>Charge nette de la dette .....</b>	<b>36.676,1</b>	<b>37.944,1</b>	<b>37.341,6</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>+ 3,5</b>	<b>- 1,6</b>

La charge de la dette négociable ne progresse que de 91,4 millions d'euros (+ 0,2%) au lieu de 1.149,8 millions d'euros en 2002. Les intérêts versés sur les OAT (obligations) ont été légèrement moins élevés que prévu : si la charge des titres à taux fixe pouvait être évaluée avec précision au moment de la construction de la loi de finances initiale, celle des titres à taux variable et des titres indexés sur l'inflation s'est écartée des prévisions : un taux d'inflation plus favorable a permis de constater des économies chiffrables à une trentaine de millions d'euros, tandis que la baisse des taux d'intérêt pendant le premier semestre et une remontée somme toute assez modérée durant le second semestre 2003 ont réduit la charge des obligations à taux variable. Une économie de 400 millions d'euros par rapport à la prévision est constatée sur la charge des BTAN (bons à moyen terme), qui s'est ainsi limitée à 6,8 milliards d'euros au lieu de 7,2 milliards d'euros inscrits dans la loi de finances initiale. En effet, les hypothèses de taux sur lesquelles avaient été calibrés les crédits étaient trop pessimistes. S'agissant de la charge des BTF (bons à court terme), deux facteurs ont joué en sens contraire :

– la dégradation de l'exécution budgétaire en cours d'année, en raison d'un défaut de recettes, a été financée par un surcroît d'émissions de bons, qui a immédiatement pesé sur les charges budgétaires ;

– la baisse des taux a permis d'enregistrer des économies substantielles.

*In fine*, la charge des BTF en 2003 s'établit à 2,4 milliards d'euros au lieu de 3,2 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale.

Après une progression de 21,3% en 2002, la charge de la dette non négociable s'est à nouveau inscrite sur la tendance baissière observée depuis 1995 et a reculé de 50,8% en 2003 : elle n'atteint plus que 667,9 millions d'euros, soit 1,8% de la charge nette totale de la dette de l'État. La Poste ayant récupéré, en juillet 2003, l'intégralité des avoirs créditeurs de ses déposants privés, la rémunération de ces fonds auparavant déposés au Trésor ne s'est élevée qu'à 32 millions d'euros au lieu de 467,3 millions d'euros en 2002. Par ailleurs, le Fonds de réserve pour les retraites ayant retiré ses fonds déposés au Trésor en deux étapes (juillet et novembre 2003), la dépense exposée au titre de la rémunération des comptes de dépôt a atteint 280,3 millions d'euros au lieu de 315,9 millions d'euros en 2002 et 55,1 millions d'euros en 2001.

Les dépenses pour charges diverses et frais de gestion de la dette (qui ne représentent qu'environ un pour mille de la charge brute de la dette) progressent de 26,4 millions d'euros. L'évolution des taux d'intérêt au cours de l'année 2003 a conduit les contreparties de l'État à augmenter, en application des contrats d'échanges de taux d'intérêt (*swaps*) conclus avec l'Agence France Trésor, le niveau des collatéraux déposés auprès de l'État. Ces collatéraux, qui sont constitués à titre de sécurité dans le cadre de la politique de contrôle des risques, sont rémunérés par l'État, ce qui explique l'augmentation de la dépense, qui a d'ailleurs nécessité une ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

Les recettes en atténuation des charges de la dette se replient de 95 millions d'euros par rapport à 2002 (-3,6%) : les moindres recettes de coupon couru (1.767 millions d'euros au lieu de 2.053 millions d'euros en 2002) sont compensées par la progression de la rémunération de la trésorerie (738,6 millions d'euros au lieu de 525,2 millions d'euros en 2002). Par ailleurs, les opérations d'échange de taux d'intérêt (*swaps*) se sont conclues par un excédent de 235 millions d'euros du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État », qui vient atténuer la charge de la dette.

En définitive, **la charge nette de la dette atteint 37.341,6 millions d'euros en 2003**. Elle recule de 558,9 millions d'euros (-1,5%) par rapport à 2002, ce qui ne constitue malheureusement qu'un répit provisoire dans le processus d'aggravation tendanciel de cette charge, qui est, sur le long terme, gouverné par l'accumulation des déficits.

• **Les dépenses de garantie** diminuent de 37 millions d'euros et reviennent à **161,5 millions d'euros**, ce qui reflète une année 2003 sans événement à caractère exceptionnel. Parmi les principaux chefs de dépenses, on peut relever :

– 96,9 millions d'euros au titre d'annulations de créances constituées sur le Congo et la Côte d'Ivoire ;

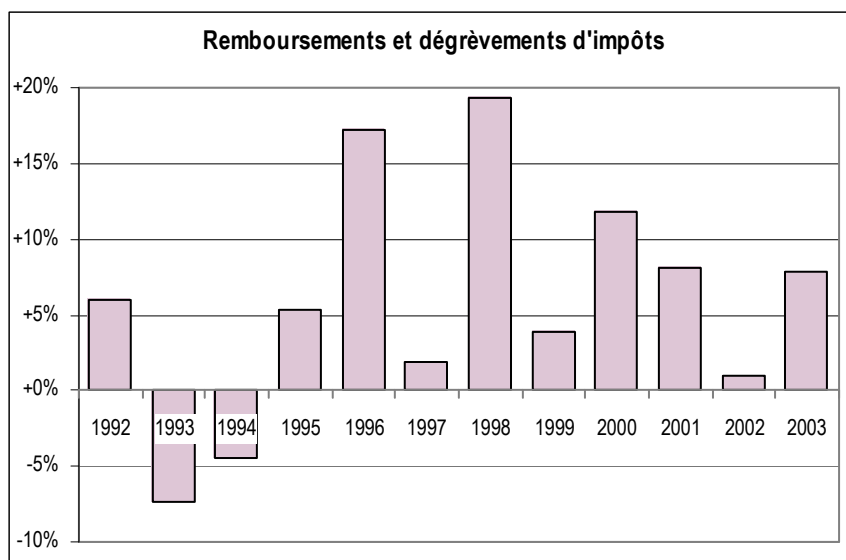
– 42,4 millions d'euros pour la garantie accordée à la Coface au titre des procédures publiques d'aide à l'exportation (14,1 millions d'euros pour la procédure « risque économique » et 28,3 millions d'euros pour la procédure « assurance prospection ») ;

– 16 millions d’euros pour la société Picardex (des dépenses ont également été enregistrées pour la même société à hauteur de 24,1 millions d’euros en 2002 et 18,3 millions d’euros en 2001).

• Les **remboursements et dégrèvements d’impôts**, comptabilisés en atténuation de recettes, se sont élevés à **66,1 milliards d’euros** en 2003. Leur prévision au stade de la loi de finances initiale reste délicate car ces dépenses sont sensibles à la conjoncture et au comportement des agents économiques, notamment celui induit par leur situation financière.

Après la quasi-stagnation observée en 2002 (622,5 millions d’euros de dépenses supplémentaires seulement, soit +1%), le rythme de progression des remboursements et dégrèvements en 2003 se retrouve en ligne avec celui observé en 2000 et 2001 : ils progressent de 7,8%, soit 4,8 milliards d’euros.

Les **remboursements de TVA** s’établissent à **33,1 milliards d’euros** au lieu de 31 milliards d’euros en 2002 (+ 6,8%). Votre Rapporteur général rappelle que la nomenclature budgétaire ne permet pas d’identifier les dépenses qui relèvent d’opérations d’exportation et celles qui relèvent du remboursement de crédits non imputables. En revanche, la direction générale des impôts dispose de la ventilation des ordonnancements selon la procédure générale ou la procédure « exportateur », étant entendu que les entreprises exportatrices ont la possibilité d’utiliser la procédure « exportateur » pendant les deux premiers mois d’un trimestre et la procédure générale en fin de trimestre.



Les **remboursements d’impôt sur les sociétés** reviennent de 9,7 milliards d’euros en 2002 à **9 milliards d’euros** en 2003. En effet, les remboursements comptabilisés au titre des transferts d’acomptes entre sociétés diminuent très fortement : 725,8 millions d’euros en 2003 au lieu de 2.241,5 millions d’euros en 2002. Les remboursements au titre des crédits d’impôt et créances nées de reports en arrière de déficits passent de 353,9 millions d’euros en 2002 à 416,1 millions

d'euros en 2003 (+ 17,6%). Les autres remboursements d'impôt sur les sociétés augmentent également dans une notable proportion (+ 11,8%) et pour une masse globale plus élevée : 7.892,3 millions d'euros en 2003 après 7.061,5 millions d'euros en 2002.

Les **dégrèvements d'impôts locaux** progressent de 1.432 millions d'euros (15,6%) : ils atteignent **10,7 milliards d'euros** et excèdent de façon très sensible l'évaluation initiale pour 2003 et l'évaluation révisée associée au projet de loi de finances pour 2004. Les admissions en non-valeur connaissent une augmentation plus importante en valeur relative (+ 57,9%) qui les porte à 727,2 millions d'euros au lieu de 460,6 millions d'euros en 2002.

Après trois années consécutives de baisse, les dégrèvements de taxe professionnelle augmentent fortement (+ 17,4%) et atteignent 7,4 milliards d'euros (au lieu de 6,4 milliards d'euros dans l'évaluation initiale). Au plan macroéconomique <sup>(1)</sup>, il apparaît que la valeur ajoutée aux prix de 1995 a stagné en 2003 alors qu'elle progressait de 1,3% en 2002 et de 2,2% en 2001. Dans les branches industrielles, la valeur ajoutée a même reculé de 0,5% en 2003. Repris au niveau des entreprises, ce phénomène macroéconomique a vraisemblablement abaissé le seuil à partir duquel intervient le plafonnement de l'imposition en fonction de la valeur ajoutée. Par ailleurs, on doit observer que les dépenses budgétaires de 2002 (6,3 milliards d'euros) étaient sensiblement inférieures aux ordonnancements effectués pour cette même année par la direction générale des impôts (6,8 milliards d'euros) : la résorption de cet écart a été effectuée en 2003 et a donc grevé la dépense. L'analyse de ce dernier phénomène méritera pourtant d'être poussée plus avant car les années précédentes ont également connu des écarts parfois importants entre ordonnancements et dépenses effectives.

En sens inverse, les dégrèvements de taxe d'habitation ne progressent que de 1,8% en 2003 après 2,6% en 2002 : ils atteignent 2,6 milliards d'euros, en retrait de 100 millions d'euros sur l'évaluation de la loi de finances initiale. Les dégrèvements de taxes foncières bondissent de 74,2% mais leur masse reste minime en 2003 : 710,5 millions d'euros au lieu de 407,8 millions d'euros en 2002.

Enfin, les restitutions payées en 2003 au titre de la **prime pour l'emploi** (PPE) se sont élevées à **1.687,2 millions d'euros** au lieu de 1.700,6 millions d'euros en 2002. Votre Rapporteur général rappelle que cette dépense ne représente pas le coût intégral de la PPE, qui se traduit aussi par de moindres recettes encaissées au titre de l'impôt sur le revenu. Le coût total de la PPE en 2003 est estimé à 2.380 millions d'euros (dont 1.687,2 millions d'euros de restitutions) au lieu de 2.145 millions d'euros en 2002.

• **Les dépenses civiles de personnel** représentent **88,6 milliards d'euros** en 2003, soit 35,4% des dépenses civiles du budget général (34,8% en 2002 et 33,1% en 1997). Ce montant est retraité à partir des résultats bruts d'exécution pour en exclure les pensions militaires, qui seront rattachées dans les développements ci-après aux autres dépenses militaires. En effet, conformément au code des

---

(1) Voir INSEE, « Comptes nationaux – Quatrième trimestre de 2003 : Premiers résultats », Informations rapides, n° 61 (20 février 2004) et, notamment, le tableau 13.



pensions, elles sont exécutées sur le budget des Charges communes, qui est un budget civil.

**DEPENSES CIVILES DE PERSONNEL (Titre III, parties 1 à 3)**

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
1. Rémunérations d'activité .....	51.000,1	52.653,6	53.001,2	+ 2,9	+ 3,2	+ 0,7
2. Pensions et allocations .....	22.164,3	23.345,5	24.620,5	+ 4,5	+ 5,3	+ 5,5
3. Charges sociales .....	10.431,6	11.292,6	10.986,6	- 0,1	+ 8,3	- 2,7
<b>Dépenses civiles de personnel.....</b>	<b>83.595,9</b>	<b>87.291,7</b>	<b>88.608,3</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>+ 4,4</b>	<b>+ 1,5</b>

Les charges civiles de personnel ralentissent sensiblement en 2003 (+ 1,5%), alors que le glissement annuel moyen constaté depuis 1997 s'établit à 3%. La modération des rémunérations d'activité s'explique avant tout par l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique en 2003, à laquelle s'associent les effets pécuniaires des grèves intervenues au printemps dernier. Par ailleurs, la poursuite du mouvement de globalisation des crédits pour certains services de l'État inscrits dans une démarche d'expérimentation des principes de la loi organique relative aux lois de finances a conduit à transférer, dans une moindre mesure, des crédits traditionnellement inscrits sur les chapitres de rémunérations et cotisations sociales vers des chapitres de la partie 37 « Dépenses diverses ».

Une fois encore, les pensions constituent le poste de dépenses le plus dynamique, sous l'effet de l'accroissement du nombre de pensionnés et des règles relatives aux revalorisations des pensions, modifiées à compter de 2004 dans le cadre de la réforme des retraites : 5,1% de glissement annuel moyen depuis 1997 et + 5,5% entre 2002 et 2003

Les dépenses de la partie 33 « Charges sociales » reculent de 306 millions d'euros, en raison du repli des charges de compensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, imputées sur le budget des Charges communes, qui ont représenté 2,2 milliards d'euros en 2003 au lieu de 2,8 milliards d'euros en 2002. Si l'on fait abstraction de ce facteur très spécifique, les charges sociales civiles progressent de 240 millions d'euros, soit 2,8% par rapport à 2002.

- Les **dépenses civiles de fonctionnement courant** progressent de 0,3% et s'élèvent à 17,5 milliards d'euros. Les différentes composantes de cet agrégat connaissent des évolutions variées.

**DEPENSES CIVILES DE FONCTIONNEMENT COURANT (Titre III, parties 4 à 7)**

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
4. Matériel et fonctionnement.....	3.663,7	3.781,9	3.605,3	+ 6,4	+ 3,2	- 4,7
5. Travaux d'entretien.....	259,0	265,3	264,7	- 11,3	+ 2,4	- 0,2
6. Subventions de fonctionnement.....	8.768,7	9.052,5	9.091,8	+ 4,0	+ 3,2	+ 0,4
7. Dépenses diverses.....	3.741,0	4.395,9	4.581,9	+ 5,0	+ 17,5	+ 4,2
<b>Dépenses de fonctionnement courant....</b>	<b>16.432,4</b>	<b>17.495,5</b>	<b>17.543,8</b>	<b>+ 4,4</b>	<b>+ 6,5</b>	<b>+ 0,3</b>
<b>Dépenses de fonctionnement courant (hors subventions).....</b>	<b>7.663,7</b>	<b>8.443,1</b>	<b>8.452,0</b>	<b>+ 5,0</b>	<b>+ 10,2</b>	<b>+ 0,1</b>

Un peu plus de la moitié de ces dépenses – soit 9,1 milliards d'euros – est constituée des « *subventions de fonctionnement* » accordées aux établissements publics (partie 36), dont une large part finance les rémunérations de personnels affectés dans ces établissements. Il n'est donc pas étonnant que le taux d'évolution des subventions de fonctionnement soit en général proche de celui des rémunérations d'activité (inscrits en partie 31). Cela n'exclut pas des ajustements différenciés, à l'intérieur de cette catégorie, qui traduisent les effets des choix arrêtés par le Gouvernement et des contraintes qui s'imposent à lui.

Ainsi, les dotations des organismes de recherche financés par le budget du même nom progressent de 16,1 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 0,6%) et atteignent 2,9 milliards d'euros. En particulier, l'INRIA a bénéficié en 2003 d'une augmentation de 8,2% de ses moyens après une progression de 14,6% en 2002. En revanche, les dépenses consenties au profit du CNRS sont restées quasiment stables : 1.759,6 millions d'euros en 2003 au lieu de 1.757,2 millions d'euros en 2002. Les dépenses au profit des établissements d'enseignement supérieur progressent de 46,9 millions d'euros (4%), alors que celles effectuées au profit des établissements de l'enseignement scolaire reculent de 102 millions d'euros (- 6,9%) après un repli de 66,1 millions d'euros en 2002 (3,8%). Ceci traduit la sortie progressive du dispositif des « emplois jeunes » dans l'Éducation nationale. Les divers autres établissements publics financés sur la partie 36 recueillent 88,7 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2002 ; l'essentiel de ce mouvement est dû à l'augmentation des moyens dévolus aux établissements culturels (+ 65,2 millions d'euros, soit + 11,1%). La dotation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger progresse de 18,7 millions d'euros. En revanche, les moyens effectivement dévolus à l'ANPE sont en baisse de 76,7 millions d'euros et sont inférieurs à la dotation inscrite en loi de finances initiale (1.124 millions d'euros de dépenses pour 1.185 millions d'euros de crédits).

Avec 3,6 milliards d'euros, les dépenses de « *matériel et fonctionnement des services* » représentent un peu moins du quart des dépenses de fonctionnement courant et reculent de 4,7%. La globalisation des crédits engagée depuis plusieurs années a conduit, en général, à regrouper ceux-ci sur un chapitre unique, ce qui ne permet pas d'appréhender rapidement, à ce stade de l'année, les éléments explicatifs de la dépense. Il faudra attendre la publication des résultats détaillés de l'exécution,

au niveau du paragraphe, pour pouvoir apprécier les modalités de gestion de leurs moyens par les administrations concernées. On observe, en revanche, des évolutions variées : en limitant l'analyse aux principales masses, les dépenses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie reculent de 82,3 millions d'euros (− 7,8%), celles du budget de l'Intérieur augmentent de 43,8 millions d'euros (+ 5%), celles du budget de l'Enseignement scolaire diminuent de 39,1 millions d'euros (− 11,7%) et celles du budget de la Santé de 140,6 millions d'euros (− 36,8%).

Sur ce dernier budget, votre Rapporteur général rappelle qu'au cours de la gestion 2002, 198 millions d'euros ont été ouverts par voie de fonds de concours pour recueillir la participation de la Caisse nationale d'assurance maladie à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes de terrorisme. Cette ouverture expliquait la progression spectaculaire des dépenses, qui sont passées de 188 millions d'euros en 2001 à 381,6 millions d'euros en 2002. La contribution de la CNAMTS a été reconduite pour 2003 par l'article 51 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2004. De ce fait, le crédit de 155,4 millions d'euros a été ouvert par voie de fonds de concours à la fin du mois de décembre. En raison de la date tardive du rattachement, la dépense n'a pu être effectuée en 2003 et la dépense totale enregistrée sur la partie 34 du budget de la Santé est revenue à 241,1 millions d'euros. Les crédits du fonds de concours ont été reportés sur 2004.

Le taux de progression des « dépenses diverses », regroupées dans la partie 37, revient à 4,2% en 2003 au lieu de 17,5% en 2002. S'élevant à 4,6 milliards d'euros, elles représentent désormais un quart des dépenses de fonctionnement courant et regroupent un montant croissant de crédits de rémunérations, en raison du processus de globalisation des dotations de certains services de l'État. Ceci n'est pas sans altérer la qualité des analyses relatives aux dépenses de personnel que l'on effectue, généralement, au seul vu des parties 31 à 33 du budget général.

Les frais de justice progressent de 9,3% (50,4 millions d'euros) et atteignent 591 millions d'euros au total. Ce mouvement est dû intégralement aux dépenses supplémentaires constatées sur le chapitre 37-11 « Frais de justice » du budget de la Justice. En revanche, les frais imputés au budget de l'Enseignement scolaire reviennent à 33,2 millions d'euros et décroissent continûment depuis 1999 (47 millions d'euros), vraisemblablement en raison d'une démarche de sécurité accrue dans les établissements d'enseignement professionnel.

Les dotations globalisées poursuivent leur montée en puissance : 2003 a vu cette expérience étendue à plusieurs services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (233,2 millions d'euros de dépenses effectives) et du ministère de l'Équipement (110,9 millions d'euros de dépenses effectives). Onze nouvelles préfectures ont été ajoutées aux 18 bénéficiant en 2002 de la globalisation, pour un montant total de dépenses de 348,4 millions d'euros. L'expérimentation de la direction régionale de l'emploi en région Centre s'est poursuivie, la dépense passant de 15,3 millions d'euros à 15,5 millions d'euros.

Votre Rapporteur général relève par ailleurs que les dotations de fonctionnement des deux services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ayant conclu un contrat d'objectifs et de performance (DGI et DREE)

sont revenues de 731,7 millions d'euros en 2002 à 687,4 millions d'euros en 2003. Les autres « dépenses diverses » appellent peu de commentaires : les dépenses relatives aux élections reculent de 301,4 millions d'euros en 2002 à 61 millions d'euros en 2003 ; la rémunération des services rendus au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a occasionné une dépense de 175,6 millions d'euros en 2003 (niveau budgété en loi de finances initiale) au lieu de 261,2 millions d'euros en 2002 ; les dépenses afférentes aux fonds spéciaux sont revenues de 48,3 millions d'euros en 2002 à 42,4 millions d'euros en 2003.

Les dépenses pour « travaux d'entretien » (partie 35) sont un peu le parent pauvre des moyens de fonctionnement, dont elles ne représentent qu'environ 1,5%. Elles financent des interventions sur des éléments de patrimoine qui ne sont pas directement liés à une activité administrative : routes et sécurité routière (202,6 millions d'euros), forêts (22,1 millions d'euros), patrimoine culturel (19,3 millions d'euros), littoral et ports maritimes (20,7 millions d'euros). En effet, l'entretien du patrimoine immobilier de l'État est imputé pour partie sur les crédits de fonctionnement courant (même s'agissant de certaines grosses réparations) et pour partie sur les crédits d'investissement. Au total, les dépenses pour travaux d'entretien reculent de 0,2% par rapport à 2002.

• Les **dépenses d'intervention**, qui forment le titre IV du budget général, atteignent 77,2 milliards d'euros, en repli de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2002 (– 2%). Deux grandes catégories d'interventions contribuent à ces évolutions.

Les **interventions à caractère économique** poursuivent le repli engagé en 2000 : les dépenses reculent de 1,8 milliard d'euros (– 9,3%) et reviennent ainsi à **17,9 milliards d'euros** au lieu de 19,7 milliards d'euros en 2002. Les subventions à diverses entreprises d'intérêt public sont stables et mobilisent 4,1 milliards d'euros au total, dont 1,7 milliard d'euros au titre de la participation de l'État aux charges d'infrastructure ferroviaire, 797 millions d'euros pour une subvention au Commissariat à l'énergie atomique, 677 millions d'euros au titre du désendettement de la SNCF et 446 millions d'euros pour une subvention à Charbonnages de France, pour des montants quasiment inchangés par rapport à 2002.

#### DEPENSES D'INTERVENTION (Titre IV, parties 1 à 7)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
1. Interventions politiques et administratives .....	6.694,1	8.823,1	9.078,7	+ 76,3	+ 31,8	+ 2,9
2. Action internationale .....	1.831,2	1.747,2	1.709,7	+ 7,5	– 4,6	– 2,1
3. Action éducative et culturelle .....	15.595,4	15.526,2	16.154,1	+ 1,7	– 0,4	+ 4,0
4. et 5. Action économique .....	21.127,5	19.709,9	17.880,1	– 5,5	– 6,7	– 9,3
6. et 7. Action sociale .....	30.280,8	32.932,1	32.345,3	– 1,5	+ 8,8	– 1,8
<b>Dépenses d'intervention .....</b>	<b>75.528,9</b>	<b>78.738,5</b>	<b>77.167,9</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>+ 4,2</b>	<b>– 2,0</b>

Les interventions en faveur de l'emploi diminuent de 937 millions d'euros (- 10,9%). Conformément à la démarche courageuse du Gouvernement, le recentrage des dispositifs d'aide à l'emploi en direction du secteur marchand s'est traduit par le repli de 504,5 millions d'euros des dépenses afférentes aux emplois jeunes <sup>(1)</sup> et par une diminution de 81,3 millions d'euros des dépenses relatives aux contrats emploi solidarité (en raison de la réduction du taux de prise en charge par l'État, pour renforcer la responsabilisation des intervenants). La forte diminution des dépenses relatives aux contrats initiative emploi est de prime abord surprenante puisque le Gouvernement a, au contraire, fait une priorité de l'insertion des publics en difficulté dans le secteur marchand. Votre Rapporteur général rappelle que le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait, à ce titre, la conclusion de 70.000 contrats. En fait, le repli des dépenses – qui reviennent de 704 millions d'euros en 2002 à 310 millions d'euros en 2003 – s'explique par l'effet « report » en 2003 des faibles entrées constatées en 2002 et, de façon plus structurelle, par l'érosion plus rapide que prévu des dépenses d'exonération de cotisations sociales qui ne concernent plus que les conventions conclues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, date d'entrée en vigueur du recentrage du dispositif : ces dernières dépenses se sont élevées à 63,7 millions d'euros seulement, alors que 142 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale. Enfin, les dépenses afférentes aux contrats jeunes en entreprise se sont élevées à 144,7 millions d'euros, le dispositif ayant fonctionné à partir du second semestre 2003.

Les autres dépenses d'intervention économique reculent de 880 millions d'euros, les interventions en faveur de l'agriculture y contribuant à hauteur de 700 millions d'euros. En effet, une part plus réduite des fonds européens passe par le budget de l'État, l'essentiel étant désormais géré directement par les offices agricoles. La diminution des dépenses exposées au titre des primes d'épargne-logement est sensible (- 286,1 millions d'euros) sans que cela puisse être rattaché très directement à la modification du régime législatif de l'épargne-logement décidée dans la loi de finances initiale pour 2003. Les autres aides à la pierre diminuent de 100 millions d'euros, notamment en raison de la quasi-disparition des dépenses relatives aux primes pour l'amélioration de l'habitat (PAH) et aux subventions pour suppression de l'insalubrité (SSI), désormais gérées directement par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Les dépenses d'**interventions sociales** diminuent de 586,8 millions d'euros (- 1,8%) et reviennent à **32,3 milliards d'euros**. Après le dérapage de 2002, les dépenses de CMU reculent de 180 millions d'euros et s'établissent à 970 millions d'euros. Pour le RMI, le Gouvernement ayant soldé en 2002 les arriérés de paiement laissés par son prédécesseur, la dépense a légèrement reculé (- 181,3 millions d'euros) mais atteint quand même 5,2 milliards d'euros. Les aides à la personne restent fluctuantes : 5,3 milliards d'euros en 2003 après 5,5 milliards d'euros en 2002, 5,1 milliards d'euros en 2001 et 5,4 milliards d'euros en 2000. En sens inverse, il convient de noter l'augmentation des dépenses relatives à l'allocation pour adulte handicapé (+ 106 millions d'euros), pour la lutte contre l'exclusion

---

(1) Ne sont pas comptabilisées dans ce montant les dépenses relatives aux emplois jeunes dans la fonction publique (Éducation nationale, Intérieur, etc.), qui sont imputées sur les budgets ministériels concernés, au sein des moyens de fonctionnement.

(+ 177 millions d'euros), pour d'autres prestations sociales à caractère obligatoire (+ 148 millions d'euros) et pour l'aide médicale d'État (+ 38,5 millions d'euros). Les pensions et allocations d'anciens combattants reculent de 80,3 millions d'euros.

L'évolution des concours aux différents régimes de protection sociale est marquée par un léger repli de la subvention versée au BAPSA (– 40,7 millions d'euros), qui revient ainsi à 574,5 millions d'euros. Au contraire, la subvention d'équilibre au régime des mines s'établit à 528 millions d'euros (+ 75,5 millions d'euros) et la subvention au régime de protection sociale des gens de mer atteint 744,9 millions d'euros (+ 57,4 millions d'euros). La masse la plus importante concerne la participation aux charges de retraite de la SNCF (2.315,5 millions d'euros), en progression de 33,1 millions d'euros.

Les **interventions à caractère politique et administratif** – essentiellement à destination des collectivités territoriales – voient leurs dépenses progresser de 255,6 millions d'euros pour atteindre **9,1 milliards d'euros**, la quasi-totalité de l'écart par rapport à 2002 incombant à la dotation générale de décentralisation (+ 233 millions d'euros).

Les **interventions à caractère éducatif et culturel** atteignent, au total, **16,1 milliards d'euros** et progressent de 4% par rapport à 2002. Les dépenses exposées au titre des subventions à l'enseignement privé et des bourses scolaires ou universitaires ont progressé de 250,3 millions d'euros et sont ainsi portées à 9,4 milliards d'euros. Les dépenses d'intervention de la formation professionnelle s'élèvent à 4,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 197,3 millions d'euros par rapport à 2002 : la quasi-stabilité de la subvention versée à l'AFPA doit être rapprochée de la progression de 95,1 millions d'euros des moyens consacrés à la formation en alternance et de 81,3 millions d'euros des dépenses au titre de la dotation de décentralisation (1,4 milliard d'euros au total). Les actions à la charge de l'État mobilisent elles aussi 25,5 millions d'euros de plus qu'en 2002 et atteignent près de 570 millions d'euros.

## 2.- Les dépenses civiles en capital

En 2003, les dépenses civiles en capital se sont élevées à 17 milliards d'euros, en augmentation de 191 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 1,1%). Le rythme de progression de ces dépenses, tout en se repliant légèrement par rapport aux années précédentes, reste toutefois très satisfaisant, surtout si l'on garde à l'esprit le fait que les dépenses ordinaires civiles ont, elles, reculé de 0,2% en 2003.

**DEPENSES CIVILES EN CAPITAL (Titres V, VI et VII)**

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat.....	3.769,7	3.996,0	4.081,6	+ 12,2	+ 6,0	+ 2,1
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	12.534,4	12.811,5	12.917,6	+ 1,3	+ 2,2	+ 0,8
Titre VII : Réparation des dommages de guerre.....	0,08	0,06	0,0	n.s.	n.s.	n.s.
<b>Dépenses civiles en capital.....</b>	<b>16.304,2</b>	<b>16.808,1</b>	<b>16.999,2</b>	<b>+ 3,7</b>	<b>+ 3,1</b>	<b>+ 1,1</b>

Les **investissements réalisés par l'État** (titre V) sont le poste le plus dynamique, quoique moins fortement qu'en 2002 (+ 2,1% au lieu de + 6%). Ils dépassent 4 milliards d'euros en 2003 alors qu'ils n'avaient qu'effleuré ce niveau en l'année précédente.

Les dépenses relatives aux routes et infrastructures associées atteignent 2 milliards d'euros au lieu de 1,8 milliard d'euros en 2002. Le niveau de la dépense est, sur ce poste, très dépendant des développements relatifs aux contrats de plan État-régions, mais votre Rapporteur général observe que le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours diminue légèrement entre 2002 (947 millions d'euros) et 2003 (937 millions d'euros). L'augmentation de la dépense en 2003 traduit donc une plus grande efficacité dans la consommation des crédits ouverts, c'est-à-dire dans la gestion des projets communs à l'État et aux collectivités locales. Les inquiétudes qui se sont parfois manifestées dans le courant de l'année 2003 quant au respect par l'État de ses engagements se trouvent heureusement démenties, ce qui confirme les appréciations données, à plusieurs reprises, par M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

Après deux années d'augmentation soutenue, les dépenses d'équipement du budget de la Justice connaissent un tassement significatif : elles reviennent de 309,3 millions d'euros en 2002 à 227,4 millions d'euros en 2003. Comme l'indiquait à juste titre M. Pierre Albertini, rapporteur spécial des crédits du budget de la Justice <sup>(1)</sup>, il apparaît que 2002 a été une « *année exceptionnelle* » en matière de consommation des crédits de paiement et que le repli observé en 2003 confirme les difficultés récurrentes du ministère à gérer de façon efficace les moyens qui lui sont alloués.

Au contraire, le ministère de l'Intérieur confirme sa capacité à « absorber » les crédits supplémentaires résultant de la mise en œuvre de la LOPSI, puisque ses dépenses d'équipement atteignent 354,7 millions d'euros en 2003 au lieu de 296,1 millions d'euros en 2002 (+ 58,6 millions d'euros). Après un repli cumulé de 44,1 millions d'euros entre 1999 et 2002 (soit - 42%), les dépenses relatives aux équipements scolaires connaissent une stabilisation. Le niveau des dépenses d'équipement des établissements d'enseignement supérieur montre que le

(1) P. Albertini, rapport sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1110, annexe 33 « Justice », p. 19).

Gouvernement n'a pas maltraité les universités puisqu'il est supérieur de 23,4 millions d'euros au montant enregistré en 2002, lui-même supérieur de 44,9 millions d'euros aux dépenses de 2001.

Un montant inhabituellement élevé de dépenses (503,3 millions d'euros) ayant été enregistré en 2002 au titre du soutien aux transports aéronautiques, l'année 2003 voit le retour à un niveau plus traditionnel : les dépenses atteignent 269,3 millions d'euros, dont 55,6 millions d'euros au titre de la recherche amont (141 millions d'euros en 2002), 20,6 millions d'euros au titre des moteurs (56 millions d'euros en 2002) et 158 millions d'euros au titre des avances en matière d'avions de transports (266,8 millions d'euros en 2002). En raison des charges occasionnées par la marée noire due au Prestige, à partir de l'hiver 2002-2003, les dépenses des chapitres *ad hoc* du budget de l'Écologie sont portées à 83,3 millions d'euros au lieu de 30,7 millions d'euros en 2002. Les investissements à caractère financier sont quasiment stables (34,9 millions d'euros, au lieu de 32 millions d'euros en 2002) en l'absence de dotations en capital aux entreprises publiques financées directement par le budget général.

- Les **subventions d'investissement** consenties par l'État (titre VI) sont légèrement moins dynamiques en 2003 : elles ne progressent que de 106 millions d'euros, soit 0,8% au lieu de 2,2% en 2002. Les différents postes de dépenses connaissent des évolutions très différenciées.

Les subventions aux collectivités locales sont marquées par le recul de la dotation globale d'équipement (-47,8 millions d'euros), qui revient ainsi de 849,1 millions d'euros à 801,3 millions d'euros. En revanche, les dotations régionale et départementale d'équipement scolaire progressent de 32,2 millions d'euros, ainsi que les autres subventions de l'État (+22,8 millions d'euros). Les fonds structurels européens – qui ne correspondent pas à une réelle charge pour le budget de l'État puisque couverts par des crédits de fonds de concours – atteignent 1,3 milliard d'euros en 2003 au lieu de 1,1 milliard d'euros en 2002.

Les subventions d'investissement consommées au titre des équipements collectifs et administratifs sont quasiment stables (742,8 millions d'euros), mais votre Rapporteur général rappelle que la consommation des crédits au niveau du budget de l'État n'est pas pour autant représentative d'une dépense effective au niveau de l'opérateur bénéficiaire de la subvention. Les subventions de recherche progressent de 101,5 millions d'euros et sont ainsi portées à un niveau légèrement supérieur à 4 milliards d'euros. Cette augmentation globale est cependant répartie de façon inégale : la dotation au CNRS a augmenté de 90 millions d'euros, mais les dotations au CEA et au CNES ont diminué, respectivement, de 54,7 millions d'euros et 21,2 millions d'euros. Les dotations aux autres organismes de recherche ont, dans leur ensemble, augmenté de 51,9 millions d'euros. Il est clair que, sans conduire à la situation apocalyptique que certains ont complaisamment relayée, les à-coups dans l'exécution budgétaire de 2002 et 2003 ont pu perturber la gestion des grands établissements de recherche : en 2002, la dotation au CNRS avait subi un recul de 209 millions d'euros alors que celle du CEA avait progressé de 111,1 millions d'euros...



### 3.- Les dépenses militaires

• Les **dépenses ordinaires des services militaires** atteignent 18,4 milliards d'euros et progressent de 473,4 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 2,6%). Elles se répartissent en 14,3 milliards d'euros de dépenses de personnel et 4,1 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement courant.

#### DEPENSES MILITAIRES DE PERSONNEL (Titre III, parties 1 à 3)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
1. Rémunérations d'activité .....	11.932,6	12.589,5	12.903,0	+ 1,5	+ 5,5	+ 2,5
2. Pensions et allocations (a).....	8.285,9	8.503,0	8.714,9	+ 1,9	+ 2,6	+ 2,5
3. Charges sociales .....	1.320,1	1.341,7	1.376,3	+ 0,5	+ 1,6	+ 2,6
<b>Dépenses de personnel</b>						
• <b>Budget de la Défense (1 + 3).....</b>	<b>13.252,7</b>	<b>13.931,2</b>	<b>14.279,3</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>+ 5,1</b>	<b>+ 2,5</b>
• <b>Dépenses pour personnels militaires et ouvriers de la Défense (1 + 2 + 3)....</b>	<b>21.538,6</b>	<b>22.434,2</b>	<b>22.994,2</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>+ 4,2</b>	<b>+ 2,5</b>

(a) Somme des crédits initiaux du chapitre 32-92 du budget de la Défense et des dépenses constatées sur l'article 10 du chapitre 32-97 du budget des Charges communes.

Le budget de la Défense ne supportant pas, en exécution, les charges de pensions des personnels militaires ni sa contribution à la subvention d'équilibre du Fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) – qui sont exécutées sur le budget des Charges communes, budget civil – un retraitement des données budgétaires est nécessaire pour apprécier plus correctement le montant des charges de personnels militaires. La deuxième ligne du tableau ci avant présente le résultat de ce retraitement.

Après une évolution heurtée des dépenses de rémunération – due à des mesures de revalorisation de la condition militaire décidée de façon impromptue par le précédent Gouvernement – l'ensemble des composantes de la dépense se trouve placé, en 2003, sur un rythme de progression de 2,5% par rapport à 2002.

Les **dépenses de fonctionnement courant** s'établissent à 4,1 milliards d'euros et augmentent de 125 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 3,2%). Elles sont principalement constituées des dépenses de « *matériel et fonctionnement des armes et services* », qui atteignent 3,7 milliards d'euros, en progrès de 164 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 4,7%). Les dépenses de location immobilière des formations de gendarmerie connaissent une évolution erratique qui ne laisse pas de surprendre : elles avaient progressé de 119,4 millions d'euros en 2002 mais reculent de 65,1 millions d'euros en 2003, ce qui représente des variations respectives de + 48% et – 17,7%. Les dépenses de fonctionnement de l'armée de terre augmentent de 55,3 millions d'euros, dont 26,4 millions d'euros supplémentaires au titre des transports et voyages de congé, ce qui représente une variation de 44,7% par rapport à 2002 ; dans la même veine, les dépenses exposées au titre des changements de résidence progressent de 19,3%, soit, en valeur absolue, 11 millions d'euros ; la masse principale – les dépenses d'entretien et d'activité des forces – connaît une augmentation de 19,7 millions d'euros (4,7%) , qui la porte à 441,8 millions d'euros.

**DEPENSES MILITAIRES DE FONCTIONNEMENT COURANT (Titre III, parties 4, 6 et 7)**

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
4. Matériel et fonctionnement des armes et services.....	3.394,9	3.506,2	3.670,2	- 2,6	+ 3,3	+ 4,7
6. Subventions de fonctionnement.....	177,8	182,5	187,6	+ 14,1	+ 2,6	+ 2,8
7. Dépenses diverses.....	197,5	263,2	219,4	- 11,8	+ 33,3	- 16,7
<b>Dépenses de fonctionnement courant....</b>	<b>3.770,1</b>	<b>3.951,9</b>	<b>4.077,2</b>	<b>- 2,4</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>+ 3,2</b>

Pour l'armée de l'air, les dépenses de carburant passent de 161,5 à 173 millions d'euros, l'ensemble des dépenses de fonctionnement progressant de 26,5 millions d'euros. La marine voit ses dépenses d'infrastructures passer de 22,9 à 42,4 millions d'euros, alors que, dans le même temps, les dépenses relatives à l'activité des forces et aux charges communes atteignent 110,1 millions d'euros en 2003 au lieu de 88,3 millions d'euros en 2002. Parmi les autres évolutions significatives, on peut noter :

- le léger repli (- 27,3 millions d'euros, soit - 7%) des dépenses de fonctionnement du service de santé des armées, étant entendu que ce phénomène reflète avant tout une diminution des crédits ouverts par voie de fonds de concours ;

- l'augmentation de 24,7 millions d'euros (soit près de 24%) des dépenses d'alimentation de l'armée de terre (qui atteignent ainsi 128 millions d'euros), alors que les dépenses des autres armées, prises globalement, sont stables ;

- le retour des dépenses d'entretien programmé de la flotte à un niveau normal (33 millions d'euros), après des modifications substantielles d'organisation ayant conduit à effectuer des régularisations et à inscrire, en 2002, une dépense *négative* de - 8,6 millions d'euros.

Au total, les dépenses d'entretien programmé du matériel représentent 92 millions d'euros en 2003, au lieu de 49,1 millions d'euros en 2002 et 124,5 millions d'euros en 2001.

- Les dépenses militaires en capital confirment en 2003 le sensible sursaut observé en 2002 : la priorité gouvernementale est bel et bien respectée, même si le rythme de progression en 2003 (4,3%) est légèrement moins élevé qu'en 2002 (4,7%). Il est vrai que le repli de près de moitié des subventions d'investissement (154,7 millions d'euros au lieu de 262,2 millions d'euros en 2002) masque le dynamisme des investissements exécutés par l'État (11,7 milliards d'euros au lieu de 11,1 milliards d'euros en 2002).

Toutes les catégories de dépenses sont en augmentation. Comme en 2002, le rythme le plus élevé concerne le poste « *soutien des forces et entretien du matériel* » (+ 256 millions d'euros, soit + 9,7%). Les résultats d'exécution budgétaire sont ainsi le reflet des orientations privilégiées qu'a définies le Gouvernement en matière de retour de la disponibilité des matériels à des niveaux plus satisfaisants. Après le repli de 8,4% enregistré en 2002, les dépenses dites

d'« *infrastructures* » progressent de 103 millions d'euros (+ 8,7%) et atteignent 1.208,6 millions d'euros, ce qui reste cependant inférieur au niveau observé en 2001.

**DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL (Titres V et VI)**

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2001	2002	2003	01/00	02/01	03/02
<b>Titre V</b>						
1. Espace, communication, dissuasion.....	2.387,1	2.545,8	2.585,3	+ 7,9	+ 6,6	+ 1,6
2. Études .....	364,0	400,2	410,9	- 13,5	+ 10,0	+ 2,7
3. Équipements conventionnels des forces.....	4.313,5	4.374,1	4.566,4	+ 4,3	+ 1,4	+ 4,4
4. Infrastructures .....	1.214,2	1.111,6	1.208,6	+ 5,3	- 8,4	+ 8,7
5. Soutien des forces / entretien des matériels ....	2.285,7	2.637,9	2.893,5	- 9,9	+ 15,4	+ 9,7
<b>Sous-total Titre V.....</b>	<b>10.564,5</b>	<b>11.069,7</b>	<b>11.664,7</b>	<b>+ 1,0</b>	<b>+ 4,8</b>	<b>+ 5,4</b>
<b>Titre VI</b>						
1. Équipements culturel et social .....	148,2	149,1	48,9	+ 22,3	+ 0,6	- 67,2
2. Équipements administratifs et divers .....	112,4	113,1	105,8	+ 1,7	+ 0,6	- 6,5
<b>Sous-total Titre VI.....</b>	<b>260,6</b>	<b>262,2</b>	<b>154,7</b>	<b>+ 12,5</b>	<b>+ 0,6</b>	<b>- 41,0</b>
<b>Dépenses militaires en capital.....</b>	<b>10.825,1</b>	<b>11.331,9</b>	<b>11.819,4</b>	<b>+ 1,3</b>	<b>+ 4,7</b>	<b>+ 4,3</b>

• Le financement des opérations extérieures (OPEX) a pour sa part été assuré de manière équilibrée, l'effort étant réparti entre le budget de la Défense et l'ensemble du budget général. En effet, le surcoût généré par les opérations extérieures en 2003 s'est élevé à 628 millions d'euros, dont 562 millions d'euros pour le titre III (rémunérations et charges sociales pour 365 millions d'euros, fonctionnement courant pour 161 millions d'euros et alimentation pour 36 millions d'euros) et 67 millions d'euros pour le titre V (entretien programmé des matériels pour 37 millions d'euros, infrastructure pour 21 millions d'euros, fabrication pour 7 millions d'euros et munitions pour 2 millions d'euros) du budget de la Défense.

Pour faire face à cette charge, dont le montant est comparable à celui atteint en 2002 (678 millions d'euros), 400 millions d'euros ont été ouverts par le décret d'avance (n° 2003-1124) du 26 novembre 2003 afin de couvrir la totalité des rémunérations, charges sociales. Les 400 millions d'euros de gage déterminé par le décret d'annulation (n° 2003-1125) du même jour, qui portaient pour 380 millions d'euros sur des crédits du titre V et pour 20 millions d'euros sur ceux du titre III, ont été rétablis dans la loi de finances rectificative pour 2003<sup>(1)</sup>, quoique sur des chapitres différents que sur ceux ayant servi à gager les ouvertures du crédit d'avance. Ainsi, les moyens supplémentaires accordés à la Défense pour financer les OPEX se sont limités à 400 millions d'euros.

Le solde, soit 228 millions d'euros, est resté à la charge du budget de la Défense (soit 62% des surcoûts de fonctionnement et l'intégralité des surcoûts d'équipement), témoignant de la participation du ministère à l'effort collectif de maîtrise de la dépense publique.

(1) 511 millions d'euros de crédits nets d'annulation ont été ouverts sur le budget de la Défense dans le collectif. Mais 119 millions d'euros correspondait au financement de l'incidence fiscale du changement de statut de la Direction des chantiers navals, qui, devenue société anonyme, doit désormais acquitter la TVA. Cette somme ne constitue pas à proprement parler une majoration des moyens accordés à la Défense, dans la mesure où ils ont une contrepartie directe dans les recettes du budget général.



### III.- L'EVOLUTION DU DEFICIT

#### A.- LE PILOTAGE DU SOLDE BUDGETAIRE

Le solde budgétaire est un indicateur privilégié de la politique budgétaire : en lui se résument les choix essentiels du Gouvernement au regard de l'allocation des ressources publiques et de leur constitution, dans le cadre d'évolutions macroéconomiques définies. Le solde budgétaire n'est donc pas qu'une résultante mécanique de la dépense et de la recette, mais possède une dimension politique évidente. Par ailleurs, après des retraitements complexes qui aboutissent au « besoin de financement » de l'État, il prend une dimension juridique certaine aux yeux des autorités et des partenaires de la Communauté européenne. Le Gouvernement a donc toute légitimité à ajuster le niveau du solde en fin d'exécution, sous réserve de respecter les règles budgétaires et comptables qui ont été posées pour que le « pilotage du solde » n'aboutisse pas à travestir la réalité de la situation financière.

Votre Rapporteur général a décidé de reconduire la pratique des années précédentes et de s'assurer que le pilotage du solde – et en particulier les opérations effectuées au cours de la période complémentaire – n'a pas été affecté par des décisions contraires à ces règles budgétaires et comptables.

#### 1.- Un pilotage régulier de la période complémentaire

En 2003, pour la sixième année consécutive, la clôture de l'exercice budgétaire a été réalisée avant la fin du mois de janvier de l'année suivante, alors que le délai « normal » fixé par le décret du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des dépenses et des recettes de l'État court jusqu'au 7 février.

#### OPERATIONS DE PERIODE COMPLEMENTAIRE (a)

(en milliards d'euros)

Année	Budget général		Comptes spéciaux		Total		Solde
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	
1990	9,12	1,15	2,74	2,44	11,87	3,59	- 8,28
1991	9,36	1,37	3,67	0,19	13,04	1,56	- 11,48
1992	11,98	0,88	1,35	1,43	13,33	2,31	- 11,02
1993	10,46	1,69	2,41	0,19	12,87	1,88	- 10,99
1994	12,96	0,65	1,37	0,23	14,33	0,87	- 13,45
1995	10,33	3,64	3,25	0,29	13,58	3,93	- 9,65
1996	7,76	1,24	1,69	0,22	9,45	1,46	- 7,99
1997	6,95	0,82	2,36	0,09	9,31	0,91	- 8,40
1998	7,10	- 0,05	4,01	0,10	11,11	0,05	- 11,06
1999	7,77	- 0,17	2,66	5,04	10,43	4,87	- 5,56
2000	7,14	0,03	1,46	0,35	8,59	0,37	- 8,22
2001	3,92	0,71	2,86	5,45	6,77	6,16	- 0,61
2002	3,77	1,36	2,82	5,65	6,59	7,01	+ 0,43
2003 (b)	3,22	1,22	1,84	5,41	5,06	6,63	+ 1,57

(a) Les recettes du budget général sont *nettes* des prélèvements sur recettes.

(b) Données provisoires.

Source : SROT, Direction générale de la comptabilité publique.

- Sur la base de chiffres qui ne sont pas encore définitifs, il apparaît que les opérations effectuées au cours de la période complémentaire sont moins importantes en 2003 qu'en 2002 : 11,7 milliards d'euros au lieu de 13,6 milliards d'euros <sup>(1)</sup>. Le principal écart est attribuable aux dépenses exposées sur les comptes spéciaux du Trésor, qui s'élevaient à 1,84 milliard d'euros au lieu de 2,82 milliards d'euros l'année précédente. Comme en 2002, le solde de la période complémentaire est positif (1,57 milliard d'euros) alors qu'il était constamment négatif depuis 1990, pour des montants toujours supérieurs à 5,5 milliards d'euros et dépassant souvent 10 milliards d'euros. On doit se féliciter que l'impact de la période complémentaire ait été ramené, depuis 2001, à des niveaux bien moindres. Cela traduit une plus grande capacité de l'administration à exécuter les dépenses et les recettes avant le 31 décembre et peut, dans une certaine mesure, être assimilé à un progrès dans la qualité de la gestion des crédits.

Il faut noter que depuis 2001, le volume des opérations effectuées en période complémentaire est affecté par le remboursement de l'avance consentie chaque année au profit de l'ACOFA, pour plus de 5 milliards d'euros, qui n'est autre que la conséquence directe du calendrier de versement des fonds communautaires. Abstraction faite de cette opération extérieure à la volonté du Gouvernement et à la diligence de l'administration, il apparaît que le volume des opérations de période complémentaire est devenu marginal par rapport aux opérations effectuées avant le 31 décembre. Le tableau ci-avant permet de prendre la mesure de ce phénomène, notamment pour les dépenses du budget général (12,3 milliards d'euros en 1994, mais 3,2 milliards d'euros seulement en 2003).

A cet égard, on peut se demander pourquoi l'avance à l'ACOFA n'est pas intégrée aux prévisions de la loi de finances initiale, en dépenses comme en recettes, dès lors que l'opération est destinée à se répéter chaque année. La lecture de l'équilibre budgétaire n'en serait pas perturbée puisque, justement, la dépense et la recette, nécessairement égales, sont imputées au même exercice.

- L'Agence comptable centrale du Trésor exécute un peu plus de 40% des opérations effectuées en période complémentaire (80% environ si l'on ne considère que les opérations comptabilisées sur les comptes spéciaux du Trésor). C'est donc tout naturellement que votre Rapporteur général a souhaité prendre connaissance du tableau de bord de ses opérations (*cf.* page suivante), qui laisse apparaître une légère augmentation des dépenses imputées sur le budget général et une sensible diminution de celles imputées sur les comptes spéciaux.

Un éclairage plus précis est donné par l'examen des « règlements réciproques » effectués sur le fondement de l'article 11 du décret du 14 mars 1986 précité. Les règlements réciproques sont définis comme les opérations de dépenses et de recettes autres que les recettes fiscales et les fonds de concours entre, d'une part, le budget général ou les comptes spéciaux du Trésor et, d'autre part, un certain nombre de « satellites » (comptes spéciaux du Trésor, budgets annexes, établissements publics nationaux, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes gestionnaires des régimes d'assurance chômage, Banque de

---

(1) Somme, en valeur absolue, des dépenses et de recettes.

France, Caisse des dépôts et consignations et autres institutions financières spécialisées). L'article 11 précité dispose que les règlements réciproques qui se rapportent à des créances ou des dettes nées au plus tard le 31 décembre sont pris en compte au titre du budget de l'année écoulée si leur paiement ou leur encaissement est intervenu avant une date variable (15 janvier, 30 janvier ou 7 février) selon les comptables concernés.

A l'initiative du ministre ordonnateur, les règlements réciproques assignés sur l'ACCT sont l'instrument le plus commode d'ajustement du solde puisque l'ACCT, comptable direct et comptable centralisateur, dispose à la fois de l'information la plus fine sur les conditions d'exécution budgétaire et du délai le plus important pour comptabiliser des règlements réciproques.

**OPERATIONS DE DEPENSES DE L'ACCT EN PERIODE COMPLEMENTAIRE**

(en millions d'euros)

	PC 2001	PC 2002	PC 2003
<b>1. Budget général</b>			
♦ Dépenses ordinaires des services civils.....	676,30	1.107,35	1.382,07
♦ Dépenses ordinaires des services militaires.....	141,49	109,00	77,02
♦ Dépenses en capital des services civils.....	22,76	18,30	8,13
♦ Dépenses en capital des services militaires.....	21,65	217,69	2,30
<b>Total Budget général.....</b>	<b>862,21</b>	<b>1.452,34</b>	<b>1.469,51</b>
<b>2. Comptes spéciaux du Trésor.....</b>	<b>3.118,93</b>	<b>2.765,64</b>	<b>2.071,09</b>

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

**REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT : SYNTHESE**

(en millions d'euros)

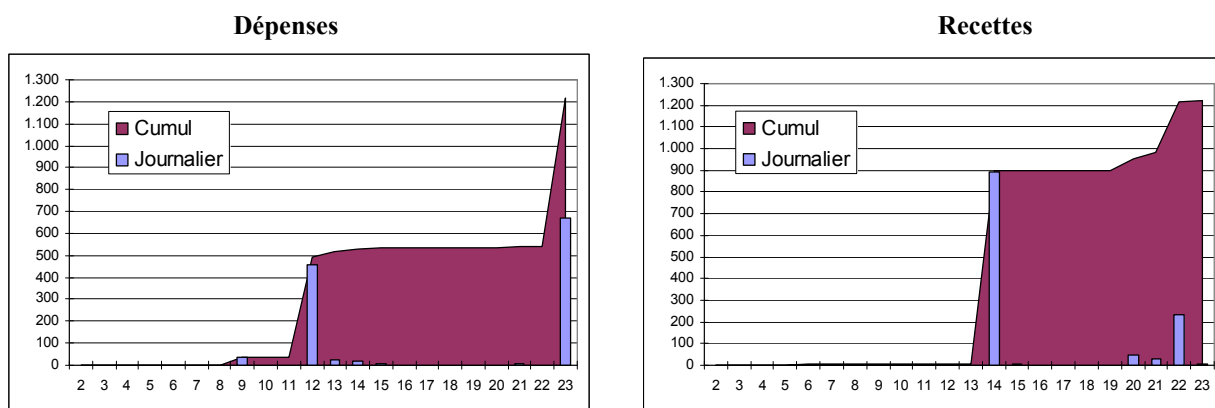
Opérations	PC 2002		PC 2003	
	Nombre d'ordonnances	Montants	Nombre d'ordonnances	Montants
<b>1. Budget général</b>				
♦ Dépenses.....	75	1.214,30	52	1.215,70
♦ Recettes.....	17	1.318,50	29	1.222,84
<b>2. Comptes spéciaux du Trésor</b>				
♦ Dépenses.....	21	2.304,59	24	1.558,17
♦ Recettes.....	30	5.749,18	40	5.463,90

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

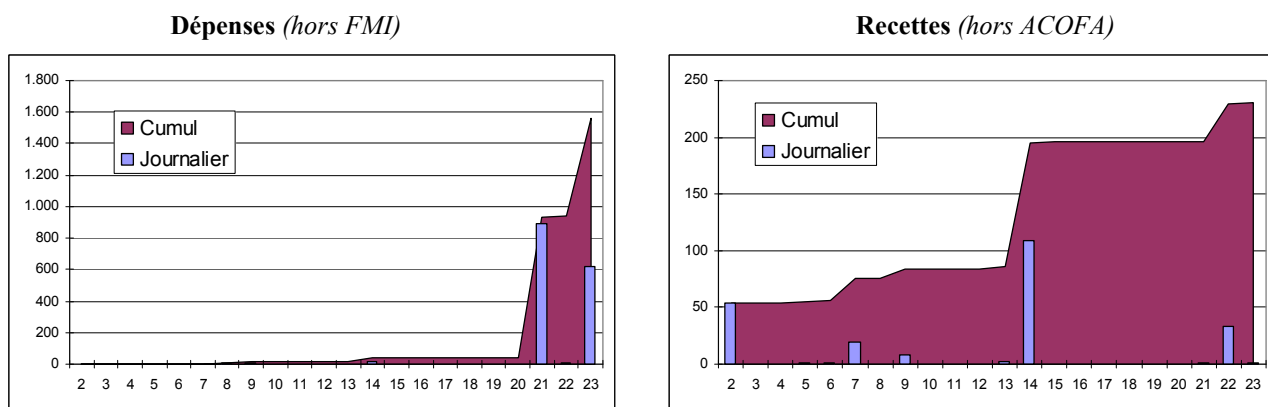
L'analyse du profil d'exécution des règlements réciproques de l'ACCT sur le budget général ou les comptes spéciaux du Trésor, en dépenses comme en recettes, ne suggère pas une volonté délibérée de « manipuler » le niveau du déficit en fin de gestion. Les dépenses du budget général ont été marquées par la consommation, dès le 12 janvier 2004, des 441 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative au titre des insuffisances constatées pour le RMI. En revanche, l'État a attendu le 23 janvier avant de verser 42,4 millions d'euros à la Coface au titre de la garantie publique aux opérations de soutien aux exportations, 208,5 millions d'euros à l'ACOSS pour le financement des besoins en matière d'aide médicale (crédits LFR), 260 millions d'euros à l'ACOSS et à la Caisse

centrale de la MSA au titre des primes de Noël pour le RMI, 97,7 millions d'euros à la Caisse des dépôts et consignations au titre des exonérations de cotisations patronales « hôtels – restaurants » (crédits LFR) ou encore 19,9 millions d'euros à la SNCF en vertu d'une convention conclue en 2002 et 30 millions d'euros au syndicat des transports d'Ile de France (crédits LFR). En matière de recettes, le 14 janvier a vu l'encaissement de 200 millions d'euros versés par Natexis et 690 millions d'euros versés par la Coface au titre d'excédents de trésorerie apparus au cours de l'exercice 2003. Pour l'exercice 2002, ces deux opérations avaient été effectuées le dernier jour de la période complémentaire. Le compte État ouvert dans les écritures de la Coface étant essentiellement un compte de trésorerie, fonctionnant en comptabilité de caisse, il est permis de s'interroger sur la pertinence du mouvement ayant conduit le budget général, le 14 janvier, à encaisser une recette au titre de l'excédent relevant de l'exercice 2003 et, le 23 janvier, à effectuer une dépense au titre de la couverture de charges relevant elles aussi de l'exercice 2003.

### REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT SUR LE BUDGET GENERAL



### REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT SUR LES COMPTES SPECIAUX



(en millions d'euros)

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

Pour les comptes spéciaux du Trésor, les recettes appellent peu de commentaires. Les masses les plus importantes résultent du remboursement de l'avance consentie à l'ACOFA (5.233,7 millions d'euros), puis de divers paiements effectués par Natexis au titre des prêts consentis à des États étrangers



(153,6 millions d'euros) ; elles s'échelonnent régulièrement tout au long de la période complémentaire. Les dépenses reflètent plus clairement les modalités de pilotage du solde, qui passe notamment par une mise en œuvre « raisonnée » des crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24. Comme l'an dernier, votre Rapporteur général remarque que le fait générateur de la dépense – date d'ouverture des droits au sens du décret précité de 1986 – est une décision ministérielle datée, selon le cas, du 22, du 24 ou du 31 décembre 2003 :

– décision du 22 décembre : versement au fonds public du capital-risque (20 millions d'euros) ; paiement effectué le 14 janvier 2004 ;

– décision du 24 décembre : souscription de la part de l'État au fonds de co-investissement « jeunes en entreprises » ; paiement effectué le 8 janvier 2004 ;

– décisions du 31 décembre : dotation en capital à Charbonnages de France (808 millions d'euros payés le 21 janvier 2004), versement à Entreprise minière et chimique (42 millions d'euros payés le 21 janvier 2004), dotation au port autonome du Havre (30,5 millions d'euros payés le 21 janvier 2004), dotation en capital à Charbonnages de France (600 millions d'euros payés le 23 janvier 2004), avance d'actionnaire à l'Imprimerie nationale (18 millions d'euros payés le 23 janvier 2004).

Les droits des bénéficiaires ont donc été ouverts avant le 31 décembre, ce qui offrait la possibilité, selon que le paiement intervenait avant ou après le 24 janvier 2003, de comptabiliser la dépense sur la gestion 2003 ou la gestion 2004. Certes, les dépenses ayant été payées avant le 24 janvier ont été, **dans le respect des règles posées par le décret du 14 mars 1986**, prises en compte au titre du budget 2003. Cependant, s'agissant de dépenses ordonnancées au niveau central et exécutées par l'ACCT, sur des crédits ouverts dès la loi de finances initiale et non en loi de finances rectificative, aucun obstacle technique ne s'opposait à ce que les paiements soient effectués avant le 31 décembre.

## 2.- Des soldes d'imputation provisoire en forte diminution

Les imputations provisoires de dépenses et de recettes sont nécessaires, dès lors que le comptable ne dispose pas des informations lui permettant d'imputer de façon certaine l'opération en cause. Les masses transitant par les comptes d'imputation provisoire (CIP) représentent plusieurs fois le montant total du budget de l'État (2.110 milliards d'euros en 2003, en masses débitrices et créditrices).

L'imputation définitive n'est effectuée que lorsque les informations indispensables parviennent à la connaissance du comptable. Quand elle peut avoir lieu dans les délais déterminés par l'article 10 du décret du 14 mars 1986 précité, les recettes ou dépenses concernées sont intégrées aux résultats d'exécution de l'année. Si, au contraire, la régularisation n'a pu avoir lieu dans ces délais, les recettes et dépenses imputées provisoirement deviendront des recettes et dépenses de l'année suivante. Dans ces conditions, les comptes d'imputation provisoire présentent un solde non nul en fin de gestion et la variation des soldes d'une année sur l'autre est susceptible d'altérer la portée du résultat budgétaire annuel.

On voit donc le fort enjeu qui s'attache à l'apurement rapide des opérations retracées sur les CIP susceptibles d'enregistrer des opérations budgétaires.

Par ailleurs, cet apurement correspond à l'exigence de sincérité des comptes requise par le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes et posée par l'article 28 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Celui-ci dispose que « *les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire* ». Ce même article impose également de faire figurer, en annexe au Compte général de l'État, le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pas pu recevoir une imputation définitive à cette date.

On distingue trois catégories de CIP :

– les CIP qui concernent exclusivement des opérations de l'État (budget général et comptes spéciaux du Trésor). Les opérations en solde concernent, par exemple, les frais de trésorerie et les acomptes sur rémunérations (imputés en CIP et régularisés le mois suivant lors de la liquidation définitive de la rémunération) pour les dépenses et les recettes avant émission de titres (comme les versements sur fonds de concours) ;

– les CIP qui décrivent des opérations non budgétaires, effectuées pour compte de tiers. Il s'agit, par exemple, des recouvrements de produits à reverser aux organismes sociaux, de dépenses ou recettes à transférer aux collectivités territoriales. Par nature, la régularisation de ces opérations n'influe pas sur le solde d'exécution budgétaire ;

– les CIP dites « mixtes », qui décrivent des opérations qui peuvent concerner le budget de l'État, ses opérations de trésorerie ou des tiers. Il peut s'agir, en dépenses, de la régularisation d'anomalies relatives aux transferts entre comptables ou du traitement informatique des impayés par les départements informatiques du Trésor ; en recettes, on y trouve notamment le transfert d'opérations à d'autres comptables.

Le tableau ci-après récapitule les sommes figurant en CIP susceptibles de retracer des opérations budgétaires à la fin des gestions 2001 à 2003 (situation provisoire). Globalement, sur les CIP de recettes, le montant des opérations en solde a décru de 49% entre 2002 et 2003 après 39% entre 2001 et 2002 et 37% entre 2000 et 2001. Pour les CIP de dépenses, le montant des opérations en solde a diminué de 59% entre 2002 et 2003 après 52% entre 2001 et 2002 et 61% entre 2000 et 2001. En deux ans, les soldes des CIP de dépenses ont été divisés par un facteur 5, ce qui est de bon augure quant au respect, à partir de 2006, de la règle posée par l'article 28 précité de la loi organique relative aux lois de finances.

La direction générale de la comptabilité publique a indiqué à votre Rapporteur général que « *ces résultats ont été obtenus grâce à la poursuite du plan national d'action sur les comptes d'imputation provisoire à l'attention du réseau du Trésor public et de ses partenaires. La DGCP a, quant à elle, entrepris une forte action de sensibilisation auprès des ordonnateurs et des comptables publics depuis 2001. Le rappel des normes réglementaires et la modernisation des procédures*

comptables ont permis de diminuer encore le solde de ces comptes en 2003. **Par ailleurs, deux indicateurs relatifs au poids des CIP dans les recettes et les dépenses budgétaires ont été inscrits dans le contrat pluriannuel de performance du Trésor public.** Des objectifs chiffrés nationaux, déclinés au plan départemental, ont été fixés pour la période 2003 à 2005. Ils permettent un meilleur pilotage de l'action des comptables. Pour 2003, une forte mobilisation du réseau a permis de dépasser les objectifs. Les soldes de CIP de recettes représentent à fin 2003, 0,22% des recettes budgétaires pour un objectif de 0,33%. Ceux des CIP de dépenses « pèsent » 0,06% des dépenses budgétaires pour un objectif de 0,10%. Cette démarche de qualité comptable, qui s'inscrit dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, sera bien entendu prolongée et renforcée en 2004 ».

**ÉVOLUTION DES SOLDES DES COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRE  
EN FIN DE GESTION (a)**

*(en millions d'euros)*

	Gestion 2001	Gestion 2002	Gestion 2003
<b>A.– CIP Recettes</b>			
<b>1. Comptes « budgétaires »</b>			
♦ 475.1 « Budget général ».....	191,39	143,51	143,36
♦ 475.2 « Comptes spéciaux du Trésor ».....	3,61	3,41	35,53
♦ 475.3 « Budgets annexes de l'État ».....	0,00	0,00	0,00
<b>2. Comptes mixtes</b>			
♦ 475.94 « Recettes des administrations financières » .....	544,61	389,72	337,98
♦ 475.98 « Recettes diverses » .....	1.130,36	596,37	71,79
♦ 476.2 « Comptables non centralisateurs. Virements ».....	–	(c) 97,53	60,97
♦ 476.8 « Recettes des comptables non centralisateurs. Autres (État et correspondants) » .....	810,73	369,92	98,33
♦ 477 « Recettes des receveurs des administrations financières » .....	67,81	82,06	108,64
<b>Total CIP Recettes .....</b>	<b>2.748,51</b>	<b>1.682,52</b>	<b>856,60</b>
<b>B.– CIP Dépenses</b>			
<b>1. Comptes « budgétaires »</b>			
♦ 471.1 « Budget général ».....	77,22	80,22	71,85
♦ 471.2 « Comptes spéciaux du Trésor ».....	14,50	5,39	3,79
♦ 471.3 « Budgets annexes de l'État ».....	0,00	0,02	0,00
<b>2. Comptes mixtes</b>			
♦ 471.98 « Dépenses diverses » (b).....	975,68	443,46	70,09
♦ 472.8 « Dépenses des comptables non centralisateurs. Autres (État et correspondants) » .....	196,28	66,81	71,26
♦ 473 « Dépenses des receveurs des administrations financières » .....	12,60	19,65	34,18
<b>Total CIP Dépenses.....</b>	<b>1.276,28</b>	<b>615,55</b>	<b>251,17</b>

(a) Les données relatives à la gestion 2003 sont provisoires.

(b) Un compte 471.97 est distingué du compte 471.98 à partir de 2001.

(c) Compte créé en septembre 2002 pour individualiser les virements reçus par les comptables non centralisateurs.

*Source : Balance détaillée des comptes.*

## B.- UN DEFICIT SUBISSANT LES EFFETS DU RALENTISSEMENT ECONOMIQUE

Le déficit du budget de l'Etat atteint 56,98 milliards d'euros, en légère aggravation de 3% par rapport aux prévisions du collectif d'hiver. Dans l'ensemble, le déficit subit le ralentissement des recettes pour s'inscrire à un niveau supérieur d'un quart à celui anticipé dans la loi de finances initiale.

### ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES POUR 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	LFR décembre 2003	Exécution
<b>I.- Opérations définitives <sup>(a)</sup> :</b>			
<b>A.- Charges nettes :</b>			
1. Budget général.....	276.801	275.383	276.355
2. Comptes d'affectation spéciale	11.609	11.609	6.565
<b>Total hors budgets annexes <sup>(b)</sup>...</b>	<b>288.410</b>	<b>287.489</b>	<b>282.920</b>
<b>B.- Ressources nettes :</b>			
1. Budget général.....	231.162	221.162	219.609
2. Comptes d'affectation spéciale	11.612	11.612	6.151
<b>Total hors budgets annexes <sup>(b)</sup>...</b>	<b>242.774</b>	<b>232.774</b>	<b>225.760</b>
<b>C.- Soldes :</b>			
1. Budget général.....	- 45.637	- 54.716	- 56.746
2. Comptes d'affectation spéciale	3	3	- 414
<b>Solde des opérations définitives.....</b>	<b>- 45.636</b>	<b>- 54.715</b>	<b>- 57.160</b>
<b>II.- Opérations temporaires <sup>(c)</sup> :</b>			
A.- Charges.....	58.826	59.342	80.050
B.- Ressources.....	59.895	60.005	81.326
<b>C.- Solde des opérations temporaires</b>	<b>1.069</b>	<b>663</b>	<b>183</b>
<b>III.- Solde général.....</b>	<b>- 44.567</b>	<b>- 54.052</b>	<b>- 56.977</b>

(a) Hors fonds de concours (millions d'euros).

(b) Données d'exécution des budgets annexes non disponibles.

(c) Hors FSC, hors FMI.

Les **comptes spéciaux du Trésor** apportent une contribution meilleure qu'anticipé au solde du budget de l'Etat. Leur **excédent**, qui atteint **862 millions d'euros**, est en effet supérieur de 200 millions d'euros aux prévisions du collectif d'hiver, et se situe par conséquent à un montant proche des évaluations de la loi de finances initiale (excédent de 1.071 millions d'euros).

Les comptes d'affectation spéciale accusent un déficit de 414 millions d'euros, ce qui traduit une consommation importante des reports accumulés depuis quelques années par certains d'entre eux.

L'essentiel de ce déficit s'explique par les opérations enregistrées par le compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » dont le solde s'établit à - 300 millions d'euros.

Les recettes du comptes se sont en effet révélées décevantes (2.532 millions d'euros), principalement constituées de la cession d'une participation de 8,5% dans le capital de Renault le 28 juillet 2003 (pour 1.191 millions d'euros) complétée par une offre réservée aux salariés (pour un peu moins de 150 millions d'euros) et de la vente de l'intégralité de la participation de l'Etat dans l'éditeur de logiciel Dassault Systèmes (pour 601 millions d'euros).

Il faut cependant souligner que l'écart entre les résultats d'exécution et les prévisions de la loi de finances initiale pour 2003 (qui estimait à 8 milliards d'euros les recettes de privatisations) illustre principalement le pragmatisme de l'Etat dans la poursuite d'une politique patrimoniale résolue mais avant tout soucieuse de tenir compte de l'intérêt des entreprises concernées et des perspectives d'alliance, tout en garantissant le respect des principes du service public et des intérêts des salariés et en s'assurant de la pleine adéquation de ces impératifs avec le respect de l'intérêt patrimonial de l'Etat. Ainsi, l'instabilité des marchés financiers depuis l'automne 2002 n'a pas pour autant obéré le dynamisme dans la gestion des participations, les opérations concernant Renault et Dassault, comme, en 2002, celles s'agissant du Crédit Lyonnais, ayant témoigné d'un réel sens de l'opportunité dans le choix et le calendrier des cessions de participations jugées non prioritaires, une grande maîtrise des processus de mise sur le marché et une attention vigilante portée à l'intérêt économique des entreprises concernées.

#### PRINCIPALES RECETTES DU COMPTE N° 902-24

(en millions d'euros)

Nature de l'opération	Montants encaissés <sup>(a)</sup>	Dates d'écriture
Cession de titres DCN D à DCN I	189	31/07/03
Dividende de Thomson SA en contrepartie de la cession d'une participation minoritaire dans Thomson Multimédia détenue par l'Etat <i>via</i> Thomson SA	100	31/07/03
Cessions de titres Renault	1.364	16/09, 26/09 et 31/12/03 (1 <sup>ère</sup> tranche salariés)
Cessions de titres Dassault	602	31/10/03
<b>TOTAL</b> .....	<b>2.532</b>	

(a) Produit brut.

*A partir des données fournies par la direction générale de la comptabilité publique.*

Les dépenses atteignent pour leur part 2.831 milliards d'euros, concernant principalement, comme à l'accoutumée, des dotations en capital ou avances d'actionnaire, à l'exception d'un versement de 500 millions d'euros au profit de la Caisse de la dette publique et des investissements réalisés dans des fonds de capital investissement de 31 millions d'euros. En outre, compte tenu des enjeux que représente l'entreprise pour l'économie française, l'Etat a consenti un effort financier significatif au titre du plan de redressement financier d'Alstom arrêté avec la société et ses banques le 20 septembre 2003. Il s'est en effet engagé à souscrire à une émission de titres subordonnés à durée déterminée remboursables en actions pour un montant de 300 millions d'euros. Le remboursement en actions sera

naturellement conditionné à l'accord de la Commission européenne qui contrôle la conformité du dispositif aux règles européennes en matière d'aides d'Etat. En outre, l'Etat s'est engagé à souscrire à une émission de titres subordonnés à durée déterminée pour un montant de 200 millions d'euros. Enfin, il a déclaré son intention de participer au prêt subordonné à durée déterminée consenti à Alstom à hauteur de 300 millions d'euros. C'est la souscription de ces deux premiers titres subordonnés qui a été financée, pour un total de 500 millions d'euros, à partir du compte d'affectation spéciale. En revanche, il faut rappeler que la participation au prêt sera effectuée par l'intermédiaire d'un organisme bénéficiant de la garantie de l'Etat.

**PRINCIPALES DEPENSES DU COMPTE N° 902-24**

(en millions d'euros)

Nature de l'opération	Montants	Dates d'écriture
<b>Dépenses afférentes aux ventes de titres</b>		
Dépenses totales .....	26	
<b>Achats de titres, parts et droits des sociétés</b>		
Alstom .....	500	23/12/03
<b>Dotations en capital et avances d'actionnaire</b>		
DCN (avance d'actionnaire) .....	5	17/03/03
DCN (apports) .....	189	26/05/03
DCN (dotation en capital) .....	140	06/06/03
GIAT (dotation en capital) .....	287	11/08/03
<i>Charbonnages de France</i> .....	<i>808</i>	<i>période complémentaire</i>
<i>Port autonome du Havre</i> .....	<i>31</i>	
<i>EMC</i> .....	<i>42</i>	
<i>CDF</i> .....	<i>600</i>	
<b>Versements à la Caisse de la dette publique</b>		
Caisse de la dette publique .....	500	16/01/03
<b>Investissements réalisés dans des fonds de capital investissement</b>		
FCJE et FCPR 2000 .....	31	<i>période complémentaire</i>
<b>TOTAL</b> .....	<b>2.831</b>	

*A partir des données fournies par la direction générale de la comptabilité publique.*

Les **opérations temporaires** des comptes spéciaux du Trésor se soldent pour leur part par un **excédent plus fort qu'anticipé de 1.276 millions d'euros**, la persistance d'un excédent significatif du compte d'avances n° 903-54 des impositions locales (+ 664 millions d'euros), du compte d'opération monétaire n° 906-04 d'émission des monnaies métalliques (+ 226 millions d'euros), et surtout du compte n° 906-05 des opérations avec le FMI (+ 1.093 millions d'euros), compensant le retard dans les négociations de consolidations de dettes qui induit un déficit temporaire du compte de prêts n° 903-17 à des États étrangers pour la consolidation de leur dette envers la France (– 1.199 millions d'euros).

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du 31 mars 2004.

Votre **Rapporteur général**, a rappelé que, au début de l'année 2000, son prédécesseur M. Didier Migaud avait pris l'initiative de rendre compte de façon précoce de l'exécution budgétaire de l'année 1999. Cette procédure, très utile, a été maintenue car elle permet de s'affranchir partiellement du rapport préliminaire de la Cour des comptes. L'examen des conditions d'exécution du budget est, d'ailleurs, une compétence essentielle du Parlement. Le contrôle s'est appuyé sur des déplacements à l'Agence comptable centrale du Trésor et à la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Il est concentré sur des aspects synthétiques de l'exécution et sur le détail des opérations de la période complémentaire qui s'est arrêtée le 23 janvier 2004. Trois enseignements peuvent être tirés sur :

- la sincérité et la transparence ;
- l'exécution par rapport aux prévisions initiales ;
- l'opportunité d'instaurer une « règle d'or » en matière de gestion budgétaire.

S'agissant de la sincérité et de la transparence, trois points doivent être examinés pour la période complémentaire :

- pour le total de la période complémentaire, les dépenses s'élèvent à 5 milliards d'euros en 2003 contre 6,6 milliards d'euros en 2002 et les recettes atteignent 6,6 milliards d'euros en 2003 contre 7 milliards d'euros en 2002 ;
- le ministre n'a pas été conduit à pratiquer des reports ou des anticipations de dépenses ou de recettes de façon non justifiée ;
- les soldes des comptes d'imputation provisoire diminuent de moitié entre 2002 et 2003. La diminution des cas soldés fait désormais partie du contrat de performance de la DGCP qui fixe des objectifs chiffrés en dépenses comme en recettes ;
- la baisse atteint 50% pour les CIP de recettes (les soldes revenant ainsi à 860 millions d'euros) et 60% pour les CIP de dépenses (les soldes revenant ainsi à 250 millions d'euros).

En vertu de la loi organique relative aux lois de finances, il faut enfin relever qu'à partir de 2006, les soldes des comptes d'imputation provisoire de dépenses devront être ramenés à zéro en fin de période complémentaire.

S'agissant des dépenses exécutées en 2003, il faut rappeler que le plafond de charges avait été initialement fixé à 273,8 milliards d'euros. Ce plafond a été

réduit d'environ 900 millions d'euros au moment du collectif de fin d'année afin d'absorber la consommation d'un montant équivalent de crédits de reports. Le niveau effectif de la dépense est, *in fine*, strictement égal au plafond initialement fixé par le Parlement. Ce résultat positif constitue un point essentiel et témoigne de la gestion rigoureuse qui a été mise en œuvre par le Gouvernement. C'est une véritable rupture par rapport aux gestions précédentes où les dépenses constatées excédaient systématiquement le montant des ouvertures de crédits initialement consenties.

Les dotations initiales ont été réaménagées par cinq décrets d'avance, pour des masses déplacées de 935 millions d'euros. Le principe de précaution, fondement de la régulation budgétaire, s'est traduit en cours de gestion par le gel de 4 milliards d'euros de crédits initiaux intervenu dès le 4 février 2003, l'annulation de 1,4 milliard d'euros et le maintien du gel pour 2,5 milliards d'euro restants le 14 mars. Les crédits reportés de 2002 vers 2003 ont été gelés, le 24 avril, à hauteur de 6,7 milliards puis un décret du 3 octobre a annulé près d'un milliard d'euros. Les annulations réalisées en cours d'année ou opérées dans la loi de finances rectificative pour 2003 ont permis de financer des dépenses nouvelles à hauteur de 4,3 milliards d'euros, notamment pour faire face à des événements imprévus – par exemple, la compensation financière des effets de la sécheresse – ou difficiles à évaluer *ex ante* – le financement des opérations extérieures (OPEX), étant précisé qu'une partie du coût de ces opérations a été assumée par le ministère de la défense, s'agissant notamment des dépenses de personnel.

Il convient de se féliciter de la réduction sensible des reports. Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a considéré à juste titre qu'un niveau trop élevé de reports ne pouvait que réduire la visibilité en matière de finances publiques et la capacité de gérer le budget de l'État dans des conditions saines et transparentes. Ces dernières années, la multiplication des crédits inscrits à l'état H n'a pas favorisé le développement des « bonnes pratiques » budgétaires. En 2003, les reports entrants se sont élevés à 11,3 milliards d'euros au lieu de 14 milliards d'euros de reports entrants en 2002. Les reports de crédits de 2003 sur l'exercice 2004 devraient s'élever à 8,8 milliards d'euros seulement. Selon le ministre chargé du budget, l'idéal serait que les reports restent cantonnés chaque année entre 7 et 8 milliards d'euros.

Puisque les dépenses ont été tenues – le principe de « croissance zéro » des dépenses a été respecté en 2003 – l'aggravation du solde budgétaire qui passe de – 44,5 milliards d'euros dans la loi de finances initiale à – 57 milliards d'euros en exécution s'explique par la dégradation des recettes, qui sont affectées par une conjoncture toujours atone. Le manque à gagner par rapport à la loi de finances initiale s'élève à 12,5 milliards d'euros, pour un montant effectif de recettes égal à 217,1 milliards d'euros, soit un repli de 2,8 % pour la deuxième année consécutive. Le manque à gagner s'établit à environ 9 milliards d'euros pour les recettes fiscales et concerne notamment la TVA à hauteur de 3 milliards d'euros, l'impôt sur les sociétés à hauteur de 2,5 milliards d'euros et la TIPP à hauteur de 2 milliards d'euros. Il faut ajouter à cela l'augmentation des prélèvements sur recettes qui approche 1 milliard d'euros. Le dérapage observé concerne, à hauteur de 500 millions d'euros, les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités



locales et, à hauteur de 500 millions d'euros, le prélèvement au profit des Communautés européennes.

Par ailleurs, les recettes non fiscales sont en retrait de 2 milliards par rapport à la loi de finances initiale. Il faut rappeler que ces recettes ont été particulièrement sollicitées dans les années 2001 à 2002 et représentaient alors environ 40 milliards d'euros. Le montant de ces recettes est redescendu à environ 32 milliards d'euros en 2003. La moins-value de 2 milliards d'euros résulte en grande partie de la baisse de 30% du montant des dividendes versés par les entreprises publiques comme EDF ou par la Caisse des dépôts et consignations. S'agissant d'EDF, on peut relever que cette société a reversé à l'État le 16 février 2004 l'aide constituée de l'impôt sur les sociétés non acquitté lors du reclassement, en 1997, du réseau d'alimentation générale, à la suite de la décision prise par la Commission européenne en date du 16 décembre 2003. La recette supplémentaire d'impôt sur les sociétés sera imputée sur le budget 2004, son impact sur le déficit public au sens du traité de Maastricht doit être comptabilisé sur l'année 2003 puisque la comptabilité est établie en droits constatés dans le système européen.

Le pilotage des finances publiques doit obéir à des règles simples et efficaces. En matière de dépenses de l'État, la règle d'une croissance nulle en volume doit être maintenue. Elle correspond à une position claire prise par les ministres des finances au niveau européen. Une seconde règle fait l'objet d'une attention particulière au Royaume-Uni : il s'agit du principe selon lequel le déficit doit correspondre à un effort d'investissement. Cela signifie que l'emprunt ne peut financer que des investissements, car ils sont porteurs de croissance pour l'avenir – principe qui se rapproche des règles mises en œuvre par les collectivités territoriales en France. Or, sur les 57 milliards d'euros de déficit enregistré en 2003, 30 milliards correspondent effectivement à des efforts d'investissement. Cette règle, valable dans l'absolu, présente cependant quelques limites. Certains gouvernements ont tendance à donner une définition extensive des dépenses d'investissement en y incluant par exemple les dépenses de recherche (dont les rémunérations de personnel) ou les dépenses d'éducation. Une troisième règle a souvent été mise en avant par un ministre des finances de l'ancienne législature, M. Dominique Strauss-Kahn. Il s'agit de la règle selon laquelle le budget doit en être en excédent primaire, c'est-à-dire en excédent avant imputation des intérêts de la dette. Pour l'exercice 2003, le budget de l'État présente un déficit primaire de 20 milliards d'euros. Mais il faut relever que même au cours des années caractérisées par des recettes fiscales importantes, l'excédent primaire n'a que rarement été atteint en France.

Surtout, la règle de pilotage budgétaire doit inclure une règle d'affectation des surplus de recettes : les excédents dus à une croissance supérieure au potentiel doivent être intégralement affectés à la réduction du déficit. En effet, un supplément de croissance provoque deux phénomènes distincts : d'une part, l'évolution des recettes suit celle du taux de croissance et, d'autre part, l'élasticité des recettes est supérieure à 1 en phase de reprise. Il faut se garder de répéter l'épisode de la « cagnotte », qui a suscité des décisions irresponsables, notamment celle d'engager des dépenses pérennes en les finançant par des excédents temporaires de recettes. La comparaison avec les autres pays de l'Union européenne montre que cette erreur

constitue la vraie spécificité française en matière de gestion des finances publiques, ces dernières années.

**M. Jean-Pierre Brard** a indiqué que la présentation de votre Rapporteur général était incontestable au regard des conditions objectives de l'exécution budgétaire, mais que celles-ci devaient être confrontées à une réalité politique différente. Le Chancelier allemand, M. Gerhard Schröder, a d'ailleurs subi quelques déboires électoraux en appliquant à la lettre les préceptes avancés par votre Rapporteur général. Après 1997, le Gouvernement de Lionel Jospin a su dépenser à bon escient les ressources publiques. Il a ainsi donné de l'espérance au peuple français et a débloqué les esprits : la croissance a pu s'épanouir. Au contraire, depuis deux ans, les gens sont confrontés à une remise en cause de leurs conditions de vie et s'interrogent sur leur avenir. Alors qu'il fallait motiver les forces vives de la Nation, le Gouvernement s'est attaché à détruire des pans entiers de la vie sociale, y compris dans le domaine de l'intelligence, ce dont témoignent le sort fait aux intermittents du spectacle ou les restrictions opposées au monde de la recherche.

Mais en démocratie, le résultat ultime d'une politique se lit dans celui des élections. Le résultat des dernières consultations est clair : quand la cohésion sociale est menacée, on s'expose à voir venir un « 21 avril à l'envers ». L'histoire nous montre que la France a du mal à trouver ses compromis et que les tensions se résolvent souvent dans les ruptures et la violence. Le Gouvernement devra en tenir compte.

**M. Didier Migaud** a jugé admirable l'exposé de votre Rapporteur général, qui développe une tonalité étrangement positive alors que rarement un budget exécuté aura été en si grand décalage avec la loi de finances initiale, et que l'année 2003 apparaît comme celle de tous les mauvais records. Les résultats budgétaires sont, eux, beaucoup moins admirables. Certes, on peut se féliciter de constater le caractère normal des opérations de la période complémentaire ou la nouvelle réduction du solde des comptes d'imputation provisoire : le ministre du budget obtient des résultats remarquables, compte tenu de la politique générale à laquelle il est partie prenante. Le problème est que les Français ne communient pas du tout à cette autosatisfaction.

La France est en panne de croissance : le Gouvernement l'a tuée. La législature précédente a, au contraire, connu une période de prospérité peu commune. La disparition de la croissance mériterait pour le moins qu'un débat de fond s'engage aujourd'hui : pourquoi en est-on arrivé là ?

En tout état de cause, personne ne peut se féliciter de la situation économique, budgétaire et sociale de la France en 2003.

**M. Marc Laffineur** a rappelé que l'année 2003 avait été la plus mauvaise depuis 10 ans, non seulement en France mais dans toute l'Europe. La consommation des ménages a, seule, soutenu la croissance de la richesse nationale. Votre Rapporteur général souligne bien que c'est le défaut de croissance qui est à l'origine de la déconvenue observée sur le déficit. Au demeurant, l'erreur de cadrage économique a été le lot de beaucoup de prévisionnistes.

Le point positif de l'exécution budgétaire est que, pour la première fois, le niveau des charges déterminé par la loi de finances initiale a été tenu, grâce à l'opiniâtreté de M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Mais la situation budgétaire est telle que l'on peut se demander si une norme de stabilité des dépenses en volume est suffisante.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que les appréciations portées sur les performances relatives de la France et de ses partenaires en matière de croissance devaient prendre plus de recul. Sur les vingt dernières années, la croissance française a été inférieure d'un demi-point à celle de l'OCDE ; avant 1978, elle était supérieure d'un demi-point à cette même moyenne. Le renversement de tendance reflète des changements structurels majeurs.

La politique économique du Gouvernement Jospin a peut-être influencé favorablement la croissance à court terme, mais elle a posé des freins à la croissance à moyen terme : le traitement de l'affaire de la « cagnotte » ou les 35 heures apparaissent aujourd'hui comme autant d'obstacles à une reprise franche, aux progrès de productivité et à la lutte contre les délocalisations. Or la croissance est au cœur des problèmes de pauvreté et d'emploi. Le moment des slogans électoraux est désormais passé et une réflexion approfondie doit se développer sur ces questions essentielles.

Les résultats des élections régionales expriment tout autant une inquiétude qu'une sanction. Certaines personnes se demandent si le cap a été défini et tenu de façon suffisamment ferme ou si la France ne va pas une nouvelle fois subir le retour des corporatismes qui lui ont déjà fait tant de mal. On dit que la politique du Gouvernement a développé l'injustice mais de nombreuses inégalités n'ont-elles pas été corrigées depuis que celui-ci est entré en fonction ? Il est vrai que certaines décisions ont été habilement exploitées et érigées au rang de symboles : les allègements d'impôt sur le revenu ou la modification du régime de l'ASS ont été dénoncés – c'est son rôle – par l'opposition. Mais les dépenses sociales de l'État ont augmenté de 12% en deux ans : est-ce cela l'État injuste ?

**M. Michel Bouvard** a salué le Gouvernement et, tout particulièrement, M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, pour avoir enfin « tenu » la dépense au niveau voté par le Parlement. Pour les recettes, le décalage entre loi de finances initiale et exécution est patent, mais ce n'est pas la première fois. La vraie nouveauté dans l'exécution de l'année 2003 est, justement, le calage parfait entre prévision de dépenses et réalisation.

Les propos tenus sur la croissance sont intéressants, mais, malgré cette période de « zapping électoral », les Gouvernements successifs devront bien traiter les problèmes structurels de l'économie et de la société française. Une partie d'entre eux est commune aux sociétés européennes et devra être abordée comme telle, mais une partie est spécifiquement nationale : il appartient au seul Gouvernement de la France de ne pas accroître inconsidérément les dépenses de fonctionnement ou l'emploi public. En Europe, la France devra œuvrer à la bonne marche d'un pacte de croissance et d'un pacte sur l'emploi. On ne doit pas non plus s'abstenir de réfléchir

à la façon dont est conduite la politique monétaire et à ses conséquences en termes de croissance économique et de désindustrialisation.

**M. Philippe Auberger** a insisté, au-delà des données comptables pour 2003, sur la nécessité impérieuse qui s'impose à tous les dirigeants publics : comment faire pour que la France retrouve enfin une croissance suffisamment élevée et pérenne pour réduire durablement le taux de chômage. Deux éléments compromettent la santé économique du pays.

Tout d'abord, l'investissement n'a pas repris. En particulier, les investissements dans les nouvelles technologies, moteurs puissants de la croissance américaine, restent très loin du niveau atteint aux Etats-Unis. Si ce décalage persiste, notre économie s'expose à un déclin profond qu'il sera extrêmement difficile d'enrayer.

Ensuite, la dégradation de notre balance commerciale en matière de produits industriels est alarmante. Les délocalisations en sont à la fois les causes et les symptômes. Deux événements contribuent à ces performances décevantes. L'appréciation de l'euro par rapport au dollar affecte de plus en plus la compétitivité de nos industries. Mais, surtout, la montée en puissance de la Chine dans le commerce mondial, que consacre et encourage l'entrée de ce pays dans l'OMC, devrait induire un changement profond dans la répartition des parts de marché. Ce danger, que des performances ponctuelles, comme la mise en service du TGV français en Corée du Sud, ne peuvent masquer bien longtemps, appelle une vigilance accrue sur le respect loyal des règles de concurrence à l'échelle mondiale.

Approuvant cette analyse, **M. Pierre Hériaud** a remarqué que la faiblesse persistante de la formation brute de capital fixe est la cause principale, si ce n'est exclusive, du ralentissement économique que subit la France depuis le milieu de l'année 2001.

**M. Jean-Yves Cousin**, déclarant partager l'inquiétude de ses collègues, a souligné que deux problèmes devront être traités si l'on veut que la France retrouve le chemin d'une croissance économique convenable. En premier lieu, il faut protéger le modèle économique et social européen, violemment menacé par la concurrence des pays émergents dans le commerce mondial, en particulier la Chine, l'Inde et le Brésil. Le danger d'une désindustrialisation massive à leur profit est réel, et plus proche qu'on ne le croit. L'Europe doit, dès maintenant, sans tabou, explorer les voies lui permettant de sauvegarder son pacte social. Aucune solution ne doit être écartée *a priori*, pas même celle d'une redéfinition des tarifs douaniers du continent, en particulier, pour la protection des ouvriers, qui sont les plus exposés à cette menace. En second lieu, il faut déplorer la mutation du profil des compétences de ceux qui sont aujourd'hui à la tête de nos entreprises. Le modèle de l'entrepreneur, soucieux de la cohésion et promoteur du véritable projet collectif que doit incarner l'entreprise, au-delà de la recherche du profit, décline. Le modèle du financier, obsédé par la rentabilité à court terme et indifférent aux conséquences sociales de ses choix économiques, tend à prévaloir. C'est un autre danger considérable, et c'est aussi une mesure d'un échec politique collectif. Trop peu a été fait pour la

participation des salariés et des dirigeants à la marche de l'entreprise. Il appartient à ceux qui exercent la responsabilité de guider le pays dans cette direction.

La Commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du présent rapport d'information.

-----

N° 1507 – Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 (M. Gilles Carrez)