



N° 2354

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2005.

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 2004,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
POINTS SAILLANTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2004	5
INTRODUCTION	9
I.- LES RECETTES : LES VERTUS DE LA PRUDENCE	15
A.- UNE EMBELLIE CONJONCTURELLE	15
1.- Une plus-value spontanée de recettes de plus de 18 milliards d'euros	16
2.- L'évolution des prévisions de ressources.....	21
B.- UNE POLITIQUE PERENNE ET SOUTENABLE D'ALLEGEMENTS FISCAUX.....	24
II.- UN PLAFOND DE DEPENSES A NOUVEAU RESPECTE	31
A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	31
1.- Une majoration limitée des autorisations budgétaires.....	31
2.- L'évolution de la dépense entre 2003 et 2004	39
B.- LES GRANDES CATEGORIES DE DEPENSES	40
1.- Les dépenses ordinaires civiles.....	40
2.- Les dépenses civiles en capital	48
3.- Les dépenses militaires	50
III.- UN DEFICIT DIMINUE DE PRES D'UN QUART	55
A.- LE PILOTAGE DU SOLDE BUDGETAIRE	55
1.- Un pilotage régulier de la période complémentaire.....	55
2.- La poursuite de la diminution des soldes d'imputation provisoire	60
B.- UNE ETAPE IMPORTANTE DANS LE RETABLISSEMENT DES FINANCES DE L'ETAT	62
1.- L'affectation intégrale des surplus fiscaux à l'assainissement budgétaire	62
2.- Les deux tiers des marges de manœuvre budgétaires ont été consacrés à réduire le déficit de l'État.....	68
EXAMEN EN COMMISSION	71

POINTS SAILLANTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2004

Les résultats de l'exercice 2004 confirment la pertinence de la stratégie budgétaire retenue depuis 2003.

La maîtrise résolue des charges publiques assise sur le strict respect du gel en volume des dépenses de l'État et l'affectation prioritaire des marges de manœuvre à la réduction du déficit ont porté leurs fruits : **presque un quart du chemin qui nous conduit à l'équilibre budgétaire a d'ores et déjà été parcouru.**

Deux chiffres étayent ce constat :

– le déficit du budget général de l'Etat, en baisse de 20%, c'est-à-dire la plus importante réduction depuis plus de 30 ans (en 1999, malgré une croissance exceptionnelle, il n'avait diminué que de 15%), est désormais inférieur de 5 milliards d'euros au niveau atteint en 2002 ;

– en 2004, près des deux tiers (62%) des marges de manœuvre budgétaire apportées par la croissance ont été consacrées à diminuer le déficit (tandis qu'entre 1998 et 2001, seuls 14% des 70 milliards d'euros de plus-values conjoncturelles y ont été affectés).

Pour être très clairement convalescentes, nos finances publiques ne sont pas pour autant rétablies.

Les bonnes performances de 2004 restent fragiles : elles s'appuient à bien des égards sur un rattrapage au terme de deux années difficiles.

Rattrapage de la croissance de l'économie, dont le premier semestre 2005 montre qu'elle reste sensible aux vents contraires liés aux déséquilibres mondiaux et à des blocages encore trop nombreux dans notre tissu productif national.

Rattrapage du point de vue plus particulier des ressources de l'État : on ne peut considérer les plus-values apportées par la reprise en 2004 (20,7 milliards d'euros) sans garder à l'esprit ce que le ralentissement avait enlevé en 2003 (une baisse spontanée de ressources par rapport à 2002 de 1,9 milliard d'euros).

Cette extraordinaire volatilité des recettes de l'État invite à la prudence tout autant qu'à l'optimisme : il reste vrai que trois ou quatre années de croissance soutenue rendent possible, par la stabilisation en volume des charges et la modération des allègements fiscaux, le retour à l'équilibre. Cependant, le moindre relâchement peut, dans un contexte défavorable, se payer comptant : parce que la précédente majorité n'avait pas su tirer parti, ni à la mesure du possible, ni à celle du nécessaire, de l'exceptionnel cycle économique des années 1998-2001, le

déficit de l'État a subi de plein fouet le ralentissement économique qui l'a suivi en doublant en deux ans jusqu'à atteindre près de 60 milliards d'euros.

En 2005, nous continuerons à récolter les fruits d'une politique budgétaire responsable.

Du côté des recettes, les « bonnes surprises » de l'année 2004, dont l'ampleur a été prudemment estimée, conformément au principe de précaution, lors de la construction et du vote de la loi de finances initiale pour 2005, renforcent la crédibilité des prévisions retenues alors pour 2005. Il apparaît que le niveau des ressources, en particulier fiscales, anticipé lors des débats budgétaires pourra être tenu même en cas de ralentissement de la croissance jusqu'à 1,7%.

Du côté des dépenses, le plafond fixé par le Parlement, désormais entré dans les mœurs d'une administration semble-t-il mieux accoutumée à l'indispensable régulation budgétaire, devrait lui aussi être tenu. Il est évident que le ressaut des reports de l'exercice 2004 à l'exercice 2005, ainsi que l'inquiétant volume des dépenses nouvelles non prévues en loi de finances initiale qui semble dépasser les 1,5 milliard d'euros, invitent à une vigilance accrue. Mais rien n'indique à ce jour que ce pilier de notre politique d'assainissement soit mis en cause.

Reste que la dette publique, pour revenir de 10% de croissance en 2002 et 2003 à 7% en 2004, n'en continue pas moins de progresser : elle atteint désormais 1.067 milliards d'euros. Son service préempte environ 15% des recettes fiscales annuelles, stérilisant près de 40 milliards d'euros de ressources chaque année. Elle est sans cesse entretenue par un déficit de l'État qui, à 44 milliards d'euros en 2004, signifie concrètement que l'État reste incapable de couvrir ses dépenses récurrentes, même hors paiement des intérêts, par des ressources équivalentes. Elle constitue une hypothèque sans cesse grandissante sur les générations futures, pesant 17.000 euros par Français et 38.900 euros par actif.

Dans ce contexte, il faut maintenir la stratégie du redressement de nos finances publiques qui a porté ses fruits en 2004. Les deux principes cardinaux du gel de la dépense et de l'affectation prioritaire des surplus de recettes au « moindre endettement », en attendant la perspective du « désendettement », doivent donc inspirer les choix budgétaires pour 2006.

S'agissant du gel de la dépense, rien ne devra remettre en cause la pérennité de ce qui constitue désormais notre « règle d'or ».

S'agissant des recettes, le ralentissement conjoncturel invite à la plus extrême prudence. Prudence dans les prévisions de ressources, qui doivent s'inspirer du principe de précaution dont les résultats ont été si manifestes en 2004. Prudence aussi dans les baisses d'impôts. Comme il a été vu, la majorité a d'ores et déjà su mettre en œuvre un programme d'allègements des prélèvements de l'État de 13,4 milliards d'euros, portés à 18,5 milliards d'euros en intégrant les allègements de charges sociales. La dispersion des textes, des moyens et des

débats a à cet égard pu creuser un écart croissant entre le niveau réel de ces allègements, très conséquent, et sa perception par l'opinion, concentrée sur la réduction de l'impôt sur le revenu qui n'en a représenté qu'un peu moins de 40%. Des progrès importants ont été accomplis pour corriger des dysfonctionnements manifestes de notre système fiscal.

En 2006, les baisses d'impôt déjà votées se traduiront par un allègement supplémentaire de 2,7 milliards d'euros. Avant d'aller plus loin, il convient sans doute de garantir que le budget de 2006 contribue à son tour à l'allègement du fardeau de la dette.

*
* *

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 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. De ce point de vue, aucune opération de report 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 2004. Le tableau suivant invite à constater que le plafond de dépenses du budget général voté par le Parlement a été respecté.

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

Crédits approuvés par le Parlement

A.- Crédits LFI	283.690
B.- Modifications prises en compte dans le collectif :	
- annulations	- 3.681
- ouvertures	+ 5.445
- variation nette.....	+ 1.764
dont :	
<i>Défense</i>	+ 866
<i>Santé, Famille, Personnes handicapées, Solidarité</i>	+ 572
<i>Urbanisme et logement</i>	+ 371
C.- Prévisions des lois de finances (A + B)	285.454

Modifications réglementaires des crédits

D.- Fonds de concours	+ 4.731
dont :	
<i>Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales</i>	+ 1.234
<i>Transports et sécurité routière</i>	+ 925
<i>Travail</i>	+ 922
E.- Reports venant de 2003.....	+ 9.003
dont :	
<i>Défense</i>	+ 1.682
<i>Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales</i>	+ 1.413
<i>Travail</i>	+ 1.132
F.- Autres modifications	n.s.
G.- Crédits ouverts (C + D + E + F)	299.188

Exécution budgétaire

H.- Dépenses totales.....	288.457
I.- A déduire : dépenses financées par fonds de concours.....	- 4.731
J.- Dépenses de l'État (H - I).....	283.725

Le volume des crédits à reporter vers 2005 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).

Un deuxième tableau permet en outre de constater que la norme de progression de la dépense « zéro volume » a, une de fois de plus, été tenue :

Des dépenses 2003 aux dépenses 2004 <i>(en millions d'euros)</i>	
Exercice 2003 (budget général)	
A.- Dépenses civiles nettes	250.644
<i>Dépenses ordinaires nettes</i>	233.645
<i>Dépenses en capital</i>	16.999
B.- Dépenses militaires	30.176
<i>Dépenses ordinaires</i>	18.357
<i>Dépenses en capital</i>	11.819
C.- Recettes d'ordre	2.546
D.- Fonds de concours	4.465
E.- Dépenses nettes 2003 (A + B - C - D)	273.810
Exercice 2004 (budget général)	
F.- Dépenses civiles nettes	259.622
<i>Dépenses ordinaires nettes</i>	240.824
<i>Dépenses en capital</i>	18.798
G.- Dépenses militaires	31.328
<i>Dépenses ordinaires</i>	18.949
<i>Dépenses en capital</i>	12.379
H.- Recettes d'ordre	2.493
I.- Fonds de concours	4.731
J.- Dépenses nettes 2004 (F + G - H - I)	283.725
Évolution des dépenses	
K.- Changements de périmètre 2003/2004	6.240
L.- Progression 2003/2004 (J - E - K)	+ 3.675
	soit + 1,3% en valeur
	soit - 0,5% en volume

Dans ce contexte, les plus-values de recettes apportées par la reprise économique ont permis de nourrir une réduction très importante du déficit de l'État.

Des prévisions de recettes aux résultats d'exécution (en millions d'euros)

LFI (budget général)

A.- Recettes fiscales nettes	256.487
<i>Recettes fiscales brutes</i>	320.701
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	64.214
B.- Recettes non fiscales.....	35.771
<i>Recettes d'ordre</i>	2.404
<i>Hors recettes d'ordre</i>	33.364
C.- Prélèvements sur recettes	61.559
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C)	228.296

Exercice 2004 (budget général)

A.- Recettes fiscales nettes	265.653
<i>Recettes fiscales brutes</i>	330.125
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	64.472
B.- Recettes non fiscales.....	36.241
<i>Recettes d'ordre</i>	2.493
<i>Hors recettes d'ordre</i>	33.748
C.- Prélèvements sur recettes	61.176
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C)	238.225

Principales plus-values

- Fiscales	9.166
<i>impôt sur les sociétés net</i>	4.347
<i>TVA nette</i>	2.479
<i>IR</i>	1.403
- Recettes non fiscales	470

Progression des recettes nettes de la LFI à l'exécution + 9.929
soit + 4,4 % en valeur

L'évolution du déficit

Le déficit de l'État en 2003 (en millions d'euros)

A.- Solde du budget général.....	- 56.751
<i>Charges nettes</i>	273.812
<i>Ressources nettes</i>	217.061
B.- Soldes des comptes spéciaux du Trésor.....	- 235
C.- Solde du budget de l'État (A + B)	- 56.987

Evolution du déficit de l'État entre 2003 et 2004 (en millions d'euros)

D.- Ressources nettes	+ 21.164
E.- Charges nettes	+ 9.913
F.- Evolution du solde du budget général.....	+ 11.251 (+ 19,8%)
G.- Solde du budget général en 2004 (A + F)	- 45.501
H.- Solde des comptes spéciaux du Trésor en 2004	1.539
I.- Solde du budget de l'Etat en 2004	- 43.962

Répartition des marges de manœuvre entre 2003 et 2004 (en milliards d'euros)

- Marges de manœuvre (à périmètre constant)	20,7
<i>surplus spontané de recettes fiscales nettes</i>	16,0
<i>progression des recettes non fiscales</i>	2,7
<i>incidence des mesures antérieures à 2002</i>	2,0
- Répartition des marges de manoeuvres	(100%)
<i>baisses d'impôts</i>	1,5 (7%)
<i>progression des charges</i>	6,5 (31%)
<i>réduction du déficit</i>	12,7 (62%)

I.- LES RECETTES : LES VERTUS DE LA PRUDENCE

A.- UNE EMBELLIE CONJONCTURELLE

La reprise économique a rendu au budget de l'État des marges de manœuvre qui lui ont fait défaut depuis 2002. L'accélération de l'activité et la position en amont du cycle économique ont conjugué leurs effets pour imprimer aux ressources de l'État un rythme de croissance largement supérieur à celui de l'économie dans son ensemble.

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	2003	exécution 2004 à périmètre 2003	exécution 2004 à périmètre courant	2004/2003 à périmètre constant	
				en valeur	en pourcentage
Recettes fiscales brutes	305.951	319.100	330.125	13.149	4,30
dont . Impôt sur le revenu	53.754	54.335	53.885	580	1,08
. Impôt sur les sociétés	44.087	46.245	46.245	2.158	4,90
. (<i>impôt sur les sociétés net</i>)	35.053	38.928	38.928	3.875	11,05
. TIPP	24.303	25.052	20.025	749	3,08
. TVA	142.132	149.650	155.641	7.518	5,29
. (<i>TVA nette</i>)	109.014	116.318	120.964	7.304	6,70
Remboursements et dégrèvements	- 66.134	- 62.727	- 64.472	3.407	- 5,15
dont . TVA	- 33.118	- 33.333	- 34.678	- 215	0,65
. IS	- 9.034	- 7.318	- 7.318	1.717	- 19,00
Recettes fiscales nettes	239.817	256.373	265.653	16.556	6,90
Ressources non fiscales	32.706	35.057	36.241	2.350	7,19
dont . recettes d'ordre	2.546	2.493	2.493	- 52	- 2,06
. Autres	30.161	32.564	33.748	2.403	7,97
Prélèvements sur recettes	- 52.918	- 52.949	- 61.176	- 31	0,06
dont . Collectivités locales	- 36.575	- 37.438	- 45.666	- 863	2,36
. Communautés européennes	- 16.342	- 15.510	- 15.510	832	- 5,09
Ressources nettes du budget général (hors recettes d'ordre)	217.061	235.988	238.225	18.927	8,72
Ressources des comptes spéciaux du Trésor					
. <i>opérations définitives</i>	6.150	9.253	9.253	3.103	50,46
. <i>opérations temporaires (pm) (a)</i>	67.516	67.687	67.687	171	0,25
Ressources définitives nettes	223.211	245.241	247.478	22.030	9,87

(a) Hors FMI/hors FSC/hors compte n° 903-58 non évalué en loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES

(en milliards d'euros)

	2002	2003	exécution 2004	2004 à périmètre constant	écart	dont progression spontanée	variation	
							totale	spontanée
IR et PPE ^(a)	46,3	49,6	49,9	50,4	0,8	2,3	1,6%	4,7%
Impôt sur les sociétés net	37,5	35,1	38,9	38,9	3,9	3,2	11,1%	9,0%
TIPP	24,0	24,3	20,0	25,1	0,7	-0,1	3,1%	-0,3%
TVA nette	107,5	109,0	121,0	116,3	7,3	6,9	6,7%	6,4%
Autres impôts nets	24,9	21,9	35,8	25,7	3,8	3,7	17,4%	16,8%
Recettes fiscales nettes	240,2	239,8	265,7	256,4	16,6	16,0	6,9%	6,7%

(a) indexation des tranches du barème traitée en variation spontanée et non en mesure nouvelle.

1.- Une plus-value spontanée de recettes de plus de 18 milliards d'euros

Les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements ont augmenté, avant mesures nouvelles, de 6,7%, apportant au budget général de l'État 16,0 milliards d'euros de ressources supplémentaires par rapport à 2003.

Leur rythme de progression a été supérieur de 50% à celui de la richesse nationale. Cette forte accélération de l'élasticité des recettes fiscales (qui atteint 1,5) est un phénomène traditionnel en période de reprise économique : on la retrouve en 1987 (élasticité de 1,6), en 1997 (1,4) ou en 1999 (2,1). Conformément au profil de la croissance économique, le dynamisme des recouvrements résulte essentiellement de la croissance soutenue des assiettes de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, amplifiée par leurs modes de recouvrement.

Ainsi la **TVA nette** a-t-elle progressé spontanément de **6,9 milliards d'euros** entre 2003 et 2004, une consommation des ménages robuste étant efficacement relayée par une moindre propension des entreprises à soumettre rapidement leur demande de remboursements compte tenu de l'amélioration de leur trésorerie. Dans ce contexte, les recouvrements bruts de TVA ont augmenté de 5,3% (pour une consommation des ménages progressant de 4,1 % en valeur), tandis que les restitutions restaient stables (+ 0,7%).

De même, le produit spontané de l'**impôt sur les sociétés net** a bondi de **3,2 milliards d'euros** (+ 9,0%), le redressement des bénéficiaires fiscaux dès 2003 de plus de 3 points permettant d'endiguer la très forte décreue de l'impôt constatée depuis 2002 (- 5,7 milliards d'euros, soit - 13,9% en 2 ans).

Pour être moins forte, la progression tendancielle ⁽¹⁾ de **l'impôt sur le revenu** net des dégrèvements, remboursements et restitutions qui s'y rapportent, dont en particulier la prime pour l'emploi ⁽²⁾ n'en est pas moins restée robuste, sa croissance a atteint **2,6 milliards d'euros** ⁽³⁾ (+ 4,7%) en neutralisant les recouvrements exceptionnels (450 millions d'euros) en 2003 liés au décalage d'un mois des émissions en 2002, consécutif à la baisse de 5% décidée en juillet 2002. La très nette décélération constatée par rapport à 2003 (le rythme de progression, assis sur des revenus imposables en 2002 encore dynamiques, avait atteint 8,8%) reflète néanmoins l'atonie économique de 2003, avec en particulier un tassement du pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages (+ 0,3%) après deux années de ralentissement (+ 3,2% en 2001 puis + 2,3% en 2002).

Les **autres impôts nets** ont suivi ce dynamisme d'ensemble, progressant spontanément de **3,7 milliards d'euros** (+ 16,8%). Il convient cependant d'observer que ce ressaut doit s'analyser essentiellement comme un « rattrapage » après deux années moroses durant lesquelles ces ressources ont diminué globalement de 3,2% (2002), puis de 8,0% (2003). Cette reprise concerne l'ensemble des lignes fiscales :

– Les impôts assis sur le patrimoine ont bénéficié du retour de la croissance dans les mêmes proportions que celles dont ils avaient pâti durant son ralentissement. **L'impôt de solidarité sur la fortune** en particulier qui avait subi de plein fouet la morosité des valeurs mobilières en 2003 (produit en baisse de 5,1%), après une période de très forte croissance (+ 24,9% en 2000) qui avait fait entrer dans son champ un nombre croissant de contribuables, a pleinement profité du redressement des cours boursiers et de l'inflation des actifs immobiliers. Son produit a ainsi progressé de **0,3 milliard d'euros** (+ 13,3%) pour atteindre 2,7 milliards d'euros, en hausse de 13,5% par rapport à 2003. Il faut souligner à cet égard qu'a principalement joué la hausse des actifs immobiliers, estimée à 8% en moyenne en 2003, qui a induit une augmentation de 12% du nombre des redevables de l'impôt.

– La montée en puissance de la **cotisation minimale de taxe professionnelle**, qui est acquittée par les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 7,6 millions d'euros et dont la cotisation de taxe professionnelle est inférieure à 1,5% de leur valeur ajoutée, et qui a par conséquent fortement progressé en raison de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle, est arrivée à son terme en 2004 (+ **0,3 milliard d'euros**, soit + 15,9%).

(1) L'indexation des tranches et barèmes de l'IR et celle de la PPE sont ici, en raison de leur caractère traditionnel et de fait « automatique », intégrées dans le calcul de la progression spontanée de l'impôt.

(2) Cette acception large de l'impôt sur le revenu « net » n'est que suggestive, dans la mesure où sont imputés au paragraphe 41 « Impôt sur le revenu » de l'article 10 du chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes » du budget des Charges communes d'autres restitutions que celles strictement afférentes à l'impôt sur le revenu.

(3) 2,6 selon l'acception précédemment définie, et 2,3 milliards d'euros pour l'IR et la seule PPE.

– Les **droits de mutation** ont fait preuve d'un exceptionnel dynamisme (+ **1,4 milliard d'euros**, soit + 18,1%). L'accroissement de la mortalité en 2003 imputable aux phénomènes climatiques de l'été explique l'essentiel de ce mouvement, bien que l'effet d'appel de la réduction temporaire de 50% des droits de donation en pleine propriété ait sans doute joué un rôle important.

Seule la **TIPP** a été assez peu dynamique, sans qu'il soit encore possible à ce stade des analyses de faire la part de l'impact du « choc pétrolier » auquel notre économie est soumise et des changements de comportement des automobilistes (diésélisation du parc et amélioration de la sécurité routière par un respect accru des limitations de vitesse). En dehors de toute mesure nouvelle, les recouvrements de TIPP ont en effet **fléchi de 0,1 milliard d'euros** (– 0,3%) en 2004, après une diminution spontanée de 2,1% en 2003 et une croissance modérée de 1,6% en 2002.

• Les **ressources non fiscales** se sont pour leur part inscrites, à périmètre constant, en hausse de **2,7 milliards d'euros** (+ 8,2%) par rapport à 2003. Là encore, c'est un phénomène de rattrapage qui a été à l'œuvre, puisqu'elles retrouvent, toujours à périmètre constant, le niveau atteint en 2002.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	évolution	2003	exécution 2004
TOTAL GENERAL	3.535	32.706	36.241
ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS TENDANCIELS			
TOTAL facteurs tendanciels	1.727	24.814	26.541
dont			
Produit des entreprises et établissements publics (lignes 110, 111 et 116)	1.276	1.284	2.560
Produit des jeux (lignes 114, 314 et 315)	254	2.695	2.949
Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat (lignes 501 à 599 et ligne 818)	407	9.768	10.175
Produit des amendes (ligne 312 et 313)	208	1.074	1.283
Intérêts des prêts du Trésor et autres remboursements d'avance en capital	– 768	1.186	417
Recettes d'ordre (ligne 806)	– 45	2.522	2.477
Produits du domaine de l'Etat (hors cessions immobilière)	– 24	467	443
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts (collectivités territoriales, Communautés européennes et redevance)	178	3.500	3.678
Divers (remboursements des avances aéronautiques et redevance sur débits de tabac de la ligne 899)	1	396	397
Taxes et recettes diverses	240	1.923	2.163

(en millions d'euros)

	évolution	2003	exécution 2004
ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS NON TENDANCIELS			
TOTAL facteurs non tendanciels	1.808	7.892	9.700
Modulation de certains prélèvements			
Prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la CDC (ligne 813, 814 et 815)	64	1.550	1.614
Prélèvement sur la COFACE (ligne 812)	310	690	1.000
Versements de la CADES	0	3.000	3.000
Prélèvement sur NATEXIS (ligne 807)	258	262	520
Recettes exceptionnelles			
Recettes diverses (ligne 899) hors avances aéronautiques et redevance tabac	1.765	453	2.218
<i>dont versement exceptionnel d'EDF</i>	<i>1.224</i>	<i>0</i>	<i>1.224</i>
<i>dont versement du fonds de roulement du FOREC</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>4</i>
<i>dont prélèvement SOFARIS</i>	<i>560</i>	<i>0</i>	<i>560</i>
Recettes accidentelles (ligne 805)	- 360	1.045	685
Cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat	134	0	134

– Ce dynamisme a concerné l'ensemble des recettes non fiscales dont l'évolution est liée à des facteurs « tendanciels ».

C'est le cas en particulier pour les dividendes des entreprises publiques qui, à 2,6 milliards d'euros (+ **1,3 milliard d'euros**), retrouvent un niveau plus conforme à leur profil de long terme, profitant en particulier du versement par la Caisse des dépôts et consignations d'un dividende exceptionnel de 932 millions d'euros au titre de la cession d'Eulia-CDC Ixis aux Caisses d'épargne et d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés acquittée par la même CDC en net redressement (318 millions d'euros contre 50 millions d'euros l'année dernière).

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT
DANS DES ENTREPRISES FINANCIÈRES (ligne 110)**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	
				LFI	exécution
I.- Banque de France	450,00	450,80	0,00	0,00	0,00
II.- Caisse des dépôts et consignations	642,02	907,55	264,13	1332,00	931,85
III.- Banques :					
. B.N.P.	-	-	-	-	-
. Crédit Lyonnais	25,90	29,88	0,00	-	-
. Banque Hervet (Cie financière)	-	0,06	0,15	-	0,13
. Sofaris	-	-	0,00	-	-
. Crédit Industriel et Commercial	-	-	-	-	-
. Crédit Local de France	-	-	-	-	-
. Non ventilés.....	-	-	0,66	-	1,07
Total Banques	25,90	29,94	0,82	-	1,20
IV.- Assurances :					
. A.G.F.....	-	-	-	-	-
. G.A.N.....	-	-	-	-	-
. U.A.P.....	-	-	-	-	-
. Caisse centrale de réassurance.....	22,00	29,00	25,00	24,00	15,00
. Caisse nationale de prévoyance	1,82	2,25	2,41	2,40	0,0
Total Assurances	23,80	31,25	27,41	26,40	15,0
V.- Autres	-	-	-	2,00	-
Total Ligne 110	1.141,70	1.419,58	292,36	1.360,40	948,05

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

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	LFI 2004	exécution 2004
EDF	217,85	315,35	208,25	324,00	321,31
Erap	91,47	-	-	-	-
Française des jeux	33,54	57,02	23,62	59,00	39,46
France Télécom	640,66	-	-	134,00	167,95
GDF.....	93,76	311,59	456,00	264,00	318,33
Renault	96,99	69,92	84,90	49,00	62,42
Sogepa (aérospatiale, EADS)	47,90	54,48	24,41	25,00	32,99
Défense Conseil International	1,90	2,51	3,50	3,50	5,01
Dassault	10,16	5,82	5,88	-	0,00
SEITA / Altadis	-	-	-	-	-
Total C.F.P.	-	-	-	-	-
Usinor Sacilor / Arcelor	0,07	0,05	0,04	-	0,04
Snecma	93,41	94,53	31,51	31,50	55,14
Sociétés autoroutières.....	151,00	80,55	65,49	170,00	137,35
Framatome/AREVA.....	20,99	11,4	11,40	11,40	-
Air France.....	27,05	11,95	7,12	7,00	5,94
Autres	16,29	13,03	14,96	14,20	41,43
Total ligne 116	1.543,04	1.028,23	937,09	1.092,60	1.187,38

De même, après le rattrapage constaté en 2003 au terme d'une année 2002 marquée par la traditionnelle amnistie (+ 55,0%), le **produit des amendes** est resté extrêmement dynamique (+ **0,2 milliard d'euros**, + 19,4%) pour atteindre 1,3 milliard d'euros tandis que le **produit des jeux** (+ **0,3 milliard d'euros**, + 9,4%) retrouve un rythme de croissance comparable à celui constaté entre 1999 et 2002 (+ 11,6% par an en moyenne) après un léger ralentissement en 2003 (+ 2,5%).

Les recettes non fiscales moins soumises à des facteurs tendanciels ont progressé dans les mêmes proportions.

Les **prélèvements sur la COFACE et sur NATEXIS** ont augmenté de **0,6 milliard d'euros**, en parallèle avec le renforcement de l'excédent de trésorerie des comptes de l'État auprès des deux organismes. A cet égard, le niveau du prélèvement sur NATEXIS (520 millions d'euros) est exceptionnel dans la mesure où il intègre un bénéfice dégagé en 2004 par des opérations de couverture de taux mises en place au début de l'année 2003.

Deux versements exceptionnels ont significativement majoré les encaissements de recettes diverses (ligne 899 des recettes non fiscales) :

– le versement du produit de l'**amende due par EDF** suite à la décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 16 décembre 2003 pour **1,2 milliard d'euros**⁽¹⁾ ;

– le **reversement d'un trop-perçu de subventions** par la Société française de garantie des financements des PME (**Sofaris**) pour **0,6 milliard d'euros**⁽²⁾.

2.- L'évolution des prévisions de ressources

Les premiers résultats de l'exécution permettent d'apprécier la qualité des prévisions les plus récentes, c'est-à-dire celles de la loi de finances rectificative d'hiver, et de s'assurer par ce biais de la fiabilité des estimations soumises au Parlement lors du plus récent débat budgétaire. En outre, cet exercice offre l'opportunité de porter un premier jugement sur les prévisions pour 2005, assises sur les recettes anticipées pour 2004 à l'automne dernier.

Comme le montre le tableau ci-après, l'exécution révèle une plus-value de recettes nettes du budget général de l'État de 3,5 milliards d'euros (+ 1,5%) par rapport au collectif d'hiver (dont les évaluations étaient très proches des estimations révisées associées au projet de loi de finances pour 2005), portant

(1) Voir le rapport de votre Rapporteur général n° 1863 tome I « Exposé Général » sur le projet de loi de finances pour 2005, pages 99 et 100.

(2) Voir le rapport de votre Rapporteur général n° 1976 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004, page 39.

l'excédent de ressources par rapport aux prévisions initiales à 9,9 milliards d'euros (+ 4,4%).

Il convient de remarquer que **cette plus-value** par rapport aux prévisions de l'automne 2004 **conforte les estimations de recettes de la loi de finances initiale pour 2005** : compte-tenu de ce « rebasage » de 3,5 milliards d'euros, il apparaît que le niveau de ressources fiscales nettes anticipé dans le budget 2005 à 272,0 milliards d'euros (à périmètre constant) serait tenu **même en cas de ralentissement de la croissance jusqu'à 1,7%** (dans la mesure où l'élasticité des recettes fiscales nettes à l'évolution du PIB s'établirait à 1,5, ce qui reste probable en raison de l'assise de 40% des ressources sur les résultats économiques favorables constatés en 2004).

DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AUX RESULTATS D'EXECUTION

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFR 2004	exécution 2004	exécution/LFR		exécution/LFI	
				en valeur	en pourcentage	en valeur	en pourcentage
Recettes fiscales brutes	320.701	328.056	330.125	2.069	0,63	9.424	2,94
dont :							
. Impôt sur le revenu	52.482	53.457	53.885	428	0,80	1.403	2,67
. Impôt sur les sociétés	43.681	44.830	46.245	1.415	3,16	2.564	5,87
. (<i>impôt sur les sociétés net</i>)	34.581	37.230	38.928	1.698	4,56	4.347	12,57
. TIPP	20.883	20.202	20.025	- 177	- 0,87	- 858	- 4,11
. TVA	152.230	156.030	155.641	- 389	- 0,25	3.411	2,24
. (<i>TVA nette</i>)	118.485	120.530	120.964	434	0,36	2.479	2,09
Remboursements et dégrèvements	- 64.214	- 66.610	- 64.472	2.138	- 3,21	- 258	0,40
dont :							
. TVA	- 33.745	- 35.500	- 34.678	822	- 2,32	- 933	2,76
. IS	- 9.100	- 7.600	- 7.318	282	- 3,72	1.782	- 19,59
Recettes fiscales nettes	256.487	261.446	265.653	4.207	1,61	9.166	3,57
Ressources non fiscales	35.771	36.524	36.241	- 283	- 0,77	470	1,31
dont :							
. recettes d'ordre	2.404	2.404	2.493	89	3,72	89	3,72
. Autres	33.367	34.120	33.748	- 372	- 1,09	381	1,14
Prélèvements sur recettes	- 61.559	- 60.787	- 61.176	- 389	0,64	383	- 0,62
dont :							
. Collectivités locales	- 45.159	- 45.381	- 45.666	- 285	0,63	- 507	1,12
. Communautés européennes	- 16.400	- 15.406	- 15.510	- 104	0,68	890	- 5,42
Ressources nettes du budget général (hors recettes d'ordre)	228.296	234.780	238.225	3.445	1,47	9.929	4,35
Ressources des comptes spéciaux du Trésor							
. opérations définitives	7.631	7.631	9.253	1.622	21,25	1.622	21,25
. opérations temporaires (pm) ^(a)	67.121	67.121	67.687	566	0,84	566	0,84
Ressources définitives nettes	235.927	242.411	247.478	5.067	2,09	11.551	4,90

(a) Hors FMI/hors FSC/hors compte n° 903-58 non évalué en loi de finances initiale.

Le tableau ci-après illustre l'évolution chronologique de la constatation de ces plus-values en en décrivant l'origine.

L'EVOLUTION DES PREVISIONS DE RECETTES DU BUDGET GENERAL EN 2004

(en milliards d'euros)

	Recettes fiscales nettes	Recettes non fiscales	TOTAL ressources brutes
2003	239,8	32,7	272,5
LFI 2004	+ 7,4	+ 1,9	+ 9,3
Dont notamment :		Dont notamment :	
IR	- 0,8	hausse du prélèvement sur la COFACE	+ 0,7
IS net	- 0,5	dividende exceptionnel de la CDC lié à la cession d'Eulia	+ 1,1
TVA nette	+ 4,8	versement du fonds de roulement du FOREC	+ 0,3
TIPP	+ 1,6	cession du patrimoine immobilier de l'Etat	+ 0,5
révisé 2004	+ 5,0	+ 0,2	+ 5,2
Dont notamment :		Dont notamment :	
IR	+ 1,0	ajustement du prélèvement sur la COFACE	- 0,4
IS net	+ 2,7	ajustement de la valeur du fonds de roulement du FOREC	- 0,3
TVA nette	+ 2,1	cession du patrimoine immobilier de l'Etat	- 0,4
TIPP	- 0,6	versement du produit de l'amende due par EDF	+ 1,2
collectif 2004	+ 1,0	+ 0,5	+ 1,5
Dont notamment :		Dont notamment :	
versements de la taxe sur les achats de viande moindres que prévu	+ 1,0	versement par la SOFARIS d'un trop-perçu de subventions	+ 0,5
exécution 2004	+ 3,2	- 0,3	+ 2,9
Dont notamment :		Dont notamment :	
IR	+ 0,4	moindres intérêts des prêts du Trésor liés aux retards des négociations de consolidation de dette	- 0,5
IS net	+ 1,8		
TVA nette	+ 0,4		
TIPP	- 0,3		

B.- UNE POLITIQUE PERENNE ET SOUTENABLE D'ALLEGEMENTS FISCAUX

La politique fiscale ne peut être comprise que dans une perspective de moyen terme : la cohérence à cet horizon est seule susceptible de modifier durablement les anticipations et les comportements des agents économiques et, partant, de donner leur pleine efficacité aux choix exercés.

Dans cette perspective, les décisions budgétaires prises depuis 2002 sont claires : convaincue que les baisses d'impôts sont une nécessité pour notre économie dont le taux de prélèvements obligatoires est depuis trop longtemps supérieur à celui de nos principaux partenaires européens, **la majorité s'attache à rendre ces allègements pérennes** et ainsi à enclencher une dynamique vertueuse.

La situation dégradée des finances publiques impose dès lors une condition fondamentale à cette pérennité : que **les baisses soient « crédibles », c'est-à-dire ajustées aux capacités réelles de l'État d'en supporter durablement le coût**. C'est dans cet esprit que **la norme de gel en volume des dépenses prend tout son sens** : seul un État durablement économe peut se permettre de réduire ses ressources. De même, **le rythme des allègements doit être ajusté à la situation des finances publiques**. Des baisses d'impôts mal calibrées, à l'image de celles mises en œuvre en 2000 et 2001, tendent à rendre impossible la poursuite d'un mouvement d'allègement dans la durée et épuisent prématurément les maigres marges de manœuvre d'un État dont la dette dépasse 1.000 milliards d'euros.

- En 2004, comme on l'a vu, la hausse spontanée des recettes fiscales et non fiscales de l'État a apporté **18,7 milliards d'euros de marges de manœuvre**. A ce montant se sont ajoutés **2,0 milliards d'euros de ressources supplémentaires** liées à l'impact nouveau en 2004 de décisions antérieures à mai 2002. Ce dernier effet recouvre deux principaux facteurs. Tout d'abord, le dispositif temporaire d'augmentation de 30% de l'amortissement dégressif pour l'acquisition et la fabrication de biens durables mis en place, pour douze mois, dans le collectif d'hiver pour 2001, est arrivé à son terme, relevant de 1,1 milliard d'euros les recouvrements d'impôt sur les sociétés en 2004 par rapport à 2003. Ensuite, la dernière étape de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle a réduit les charges déductibles des entreprises, donc augmenté leurs bénéficiaires et, par voie de conséquence, l'impôt sur les sociétés qu'elles ont dû acquitter, majorant de ce fait les recouvrements de l'impôt de 0,7 milliard d'euros.

Comme le montre le tableau ci-après, les **baisses d'impôts décidées par l'actuelle majorité** ont pour leur part atteint **1,5 milliard d'euros** en 2004, et même **2,5 milliards d'euros si l'on prend en compte les allègements de charges sociales** qui, pour être de réelles baisses de prélèvements obligatoires, ont cependant été intégrées aux dépenses de l'État, rendant d'ailleurs plus méritoire encore le respect du gel en volume de la dépense à compter de 2005 (la mesure ayant été traitée en changement de périmètre en 2004, conformément à la charte de budgétisation).

**IMPACT DES MESURES NOUVELLES AFFECTANT LE BUDGET GENERAL DE L'ETAT
SUR LES EXERCICES 2004 ET 2005**

(en millions d'euros)

	impact 2004	impact 2005
Décisions de la présente législature (dont allègements de charges sociales)	- 2.506	- 3.855
Décisions de la présente législature (hors allègements de charges sociales)	- 1.488	- 2.205
Loi de finances initiale pour 2004 dont notamment :	- 679	- 1.087
baisse de 3% de l'impôt sur le revenu	- 1.760	
adaptation de la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance	- 90	
amélioration de la PPE	- 330	
réforme du mode de taxation des plus-values immobilières (gain temporaire de trésorerie en 2004 lié au cumul de l'imposition traditionnelle au titre des opérations dénouées en 2003 et de la nouvelle imposition des opérations dénouées en 2004)	240	- 450
modification des règles d'attribution de la demi-part supplémentaire à l'IR pour les personnes seules ayant élevé au moins 3 enfants et passage de 15 à 16% du taux de prélèvement libératoire (amendements adoptés par le Parlement à l'initiative de l'Assemblée nationale)	270	
modification du tarif de la TIPP applicable au gazole (effet TIPP et TVA)	850	
aménagement des remboursements partiels de TIPP pour les transporteurs routiers	- 100	- 190
pérennisation et renforcement du crédit d'impôt recherche		- 425
Loi de finances initiale pour 2003 dont notamment :	- 414	- 618
exonération d'IS des sociétés d'investissements immobiliers cotées sur les bénéficiaires et plus-values sous condition d'en distribuer une fraction	- 110	- 110
suppression progressive de la contribution des institutions financières	- 185	- 220
réduction progressive de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des bénéficiaires non commerciaux	- 104	- 228
Lois de 2003 dont notamment :	- 396	- 500
création d'un régime de réduction d'impôt unique pour l'ensemble des dons et bénéficiaires (loi mécénat)	- 75	
aménagements de l'impôt de solidarité sur la fortune (loi pour l'initiative économique)	- 131	
relèvement du plafond de recettes pour l'application du dispositif des plus-values taxées à l'impôt sur le revenu (loi pour l'initiative économique)		- 270
loi d'orientation pour l'outre-mer	- 79	- 112
Allègements de charges sociales	- 1.018	- 1.650
Impact de mesures antérieures à mai 2002	2.028	- 70
effet sur les recouvrements d'IS net de l'extinction de la période d'effet de l'augmentation temporaire pour 12 mois de 30% du taux d'amortissement dégressif pour l'acquisition et la fabrication de biens entre le 16/10/2001 et le 31/03/2002 (mesure de la loi de finances rectificative pour 2001)	1.048	
incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur les dégrèvements pris en charge par l'Etat au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée (mesure de la loi de finances initiale pour 1999)	700	

L'essentiel a été, pour la troisième année consécutive, la baisse de l'impôt sur le revenu. La **réduction de 3% des taux du barème** a ainsi représenté **1,8 milliard d'euros**. Au total, depuis mai 2002, les allègements d'impôt sur le revenu ont atteint 5,1 milliards d'euros, soit 9,5% du produit de l'impôt constaté en 2001. Parallèlement, l'effort de **revalorisation de la prime pour l'emploi** s'est poursuivi : **330 millions d'euros** se sont ajoutés aux mesures adoptées depuis l'alternance pour atteindre un effort global de 0,5 milliard d'euros. A l'inverse, en compensation de l'intégration au budget général et de la montée en puissance de la participation de l'État à la régénération du réseau géré par Réseau ferré de France (RFF), le relèvement de 2,5 centimes de la TIPP applicable au gazole a généré une plus-value de 0,8 milliard d'euros (effet TVA compris).

A ces **baisses de 0,7 milliard d'euros imputables à la loi de finances initiale** se sont ajoutées des **baisses de 0,8 milliard d'euros également réparties entre :**

– **les lois adoptées en 2003** (– 0,1 milliard d'euros à raison du régime de réduction d'impôt unique pour l'ensemble des dons et bénéficiaires (loi mécénat), – 0,1 milliard d'euros à raison de l'aménagement de l'impôt de solidarité sur la fortune (loi pour l'initiative économique) et – 0,1 milliard d'euros au titre de la loi d'orientation pour l'outre mer) ;

– **et la loi de finances initiale pour 2003** (en particulier la poursuite de la suppression progressive de la contribution des institutions financières, pour 0,2 milliard d'euros, et la réduction progressive de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des bénéficiaires non commerciaux pour 0,1 milliard d'euros, laquelle a un impact sur le niveau des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales).

• Deux éléments propres à l'année 2004 permettent par ailleurs de mettre en évidence un phénomène important qui affecte de manière croissante la conduite de la politique fiscale. Tout d'abord, comme on l'a vu, les baisses d'impôt en valeur décidées avant l'automne 2003 ont eu un impact plus fort sur l'exercice 2004 que les mesures adoptées dans la loi de finances initiale pour 2004. Ensuite, l'on remarque que l'incidence sur le budget de l'État des dispositions fiscales de cette même loi de finances pour 2004 s'avère près de deux fois plus importante en 2005 (1,1 milliard d'euros d'allègements) qu'en 2004 (0,7 milliard d'euros). Le tableau ci-après, qui décrit l'incidence budgétaire des décisions prises par la majorité selon la nature de la loi concernée, illustre à cet égard **l'importance fondamentale de prendre en compte l'impact pluriannuel des mesures fiscales sur les finances publiques.**

**IMPACT DES MESURES NOUVELLES ADOPTEES DEPUIS MAI 2002 AFFECTANT LES
RESSOURCES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT**

(en milliards d'euros)

	impact 2002	impact 2003	impact 2004	impact 2005	impact 2006	TOTAL
loi de finances rectificative d'août 2002	- 2,6	-	-	-	-	- 2,6
loi de finances initiale pour 2003	-	- 2,4	- 0,4	- 0,6	- 0,1	- 3,5
lois de 2003	-	-	- 0,4	- 0,5	- 0,1	- 1,0
loi de finances initiale pour 2004	-	-	- 0,7	- 1,1	- 0,1	- 1,9
lois de 2004 (loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement et loi de finances rectificative)	-	-	-	- 0,3	- 1,5	- 1,8
loi de finances initiale pour 2005	-	-	-	- 1,8	- 0,9	- 2,7
TOTAL baisses discrétionnaires de recettes du budget général de l'Etat	- 2,6	- 2,4	- 1,5	- 4,3	- 2,7	- 13,4
<i>allègements de charges sociales</i>	-	- 0,8	- 1,0	- 1,7	- 1,7	- 5,2
<i>TOTAL baisses de prélèvements obligatoires affectant le budget de l'Etat</i>	- 2,6	- 3,2	- 2,5	- 6,0	- 4,4	- 18,5

Sources : documents budgétaires. Les évaluations d'impact sont les prévisions ex ante jointes aux projets de lois de finances.

Ce phénomène est certes parfaitement cohérent : l'horizon pertinent d'une politique fiscale ne peut évidemment se réduire à une seule année, et les choix budgétaires d'un jour ne font sens qu'à la lumière de ceux de la veille. En outre, la complexité de notre système fiscal, avec en particulier les décalages annuels d'assiette, tend à répartir sur le moyen terme l'impact budgétaire des réformes fiscales.

Cependant, **les incidences « à retardement »** imposent des exigences nouvelles dans la conduite de la politique fiscale. Sa cohérence ne peut dans ce contexte être préservée qu'au prix d'une attention croissante à **trois risques** de dispersion.

– Le premier risque est la **dispersion des textes**. Comme on le voit, les diverses lois adoptées en 2003 (loi pour l'initiative économique, loi de programmation pour l'outre mer, loi en faveur du mécénat, loi de programmation pour la ville), pour contenir des dispositions fiscales dont le principe est peu contestable, n'exercent pas moins des effets budgétaires fort importants avec une incidence qui s'étend loin dans le temps et affecte de manière substantielle l'équilibre des lois de finances postérieures. Au total, d'ici 2006, l'impact budgétaire des allègements d'impôts qu'elles portent devrait dépasser le milliard d'euros. Votre Rapporteur général ne peut à cet égard que regretter que des enjeux d'une telle importance financière échappent, totalement ou partiellement, à la discussion de la loi de finances dont l'objet est précisément de définir la stratégie de la répartition des marges budgétaires de l'État.

– Le second risque est la **dispersion des moyens et des débats**. L'adoption de baisses d'impôts substantielles dont les effets sur les finances publiques se font sentir avec une, deux, voire plusieurs années de retard, contraint fortement la répartition future des marges de manœuvre budgétaires à laquelle il appartient à la discussion budgétaire de présider. A titre d'exemple, comme votre Rapporteur général l'avait remarqué dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 ⁽¹⁾, ce n'est pas moins de 2,6 milliards d'euros de baisses d'impôts d'ores et déjà votées qui avaient limité le champ des possibles avant même la construction et l'adoption de la loi de finances initiale pour 2005. Les débats se concentrant sur les mesures nouvelles proposées dans chaque loi de finances, **le risque s'accroît d'un décalage entre la perception de la politique fiscale dans les médias et l'opinion**, à bien des égards « amnésiques », **et ses effets réels** sur les finances publiques, voire sur l'économie elle-même, l'efficacité des baisses d'impôt étant fortement conditionnée par leur perception par les agents économiques.

– Cependant, le danger le plus grand qui guette la conduite de la politique fiscale est celui de la **dispersion de la stratégie** elle-même.

Comme le montre le tableau précédent, les allègements fiscaux mis en œuvre par l'actuelle majorité ont d'ores et déjà représenté entre 2002 et 2004 6,4 milliards d'euros (8,2 milliards d'euros en incluant les baisses de charges sociales) et **l'ensemble des réductions d'impôts affectant le budget de l'État votées depuis mai 2002 et jusqu'au printemps 2005 devrait au total exercer un impact budgétaire de 13,4 milliards d'euros en 2006** (18,5 milliards d'euros avec les allègements de charges sociales sur les bas salaires). Or, la mesure la plus emblématique de la politique fiscale, la baisse globale des taux de l'impôt sur le revenu, y a représenté 5,1 milliards d'euros, soit 38% de l'ensemble des allègements.

N'est pas ici en cause la pertinence d'une stratégie fiscale dont l'objet est de lever les contraintes qui pèsent sur l'initiative et le travail en agissant sur l'ensemble des leviers de la politique fiscale et en commençant par corriger les dysfonctionnements les plus criants (il serait possible de citer les allègements et les adaptations de la taxe professionnelle, qui entre 2003 et 2006 devraient atteindre 3,4 milliards d'euros dont 1,4 en 2006 au titre du dégrèvement pour les investissements nouveaux adopté dans la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement de l'été 2004, la suppression progressive de la surcontribution d'impôt sur les sociétés pour 1 milliard d'euros, etc.). En outre, l'incertitude que porte une économie convalescente et la très mauvaise santé des finances publiques au terme de deux décennies de déficits chroniques et d'accoutumance à la dette publique limitent fortement l'horizon des possibles.

(1) Voir le rapport n° 1863 tome 1 précité.

Cependant, votre Rapporteur général ne peut que plaider, une nouvelle fois ⁽¹⁾, pour la définition d'une loi de programmation des finances publiques qui serait adoptée dès le début de chaque législature non pour borner de manière artificielle la politique économique dont la réactivité à la conjoncture est une nécessité absolue, mais pour dégager un sentier d'assainissement des finances publiques qui s'intègre pleinement dans le cycle économique et définir clairement les priorités de long terme de la politique fiscale. Ainsi, ses développements annuels démontreront et conforteront la cohérence d'une stratégie d'allègement durable des prélèvements obligatoires.

(1) Se reporter au rapport n° 1926 du 17 novembre 2004 de votre Rapporteur général sur le projet de loi organique modifiant la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001).

II.- UN PLAFOND DE DEPENSES A NOUVEAU RESPECTE

A.- LES CONDITIONS GENERALES DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.- Une majoration limitée des autorisations budgétaires

En 2004, l'ensemble des mouvements de crédits pris en compte dans l'équilibre financier déterminé par le Parlement montre une majoration en gestion des crédits du budget général supérieure à celle intervenue l'année précédente : + 1,9%, au lieu de + 1,6%. À l'inverse, les annulations ont été moindres en 2004, représentant 1,3% des crédits du budget général, contre 2,1% en 2003. Le montant particulièrement élevé des annulations en 2003 était justifié par la nécessité d'absorber la consommation des crédits de reports.

Au total, la variation nette des crédits du budget général en 2004 est de + 0,6% (– 0,5% en 2003), soit une augmentation de 1,76 milliard d'euros. La moitié de cette majoration est imputable aux crédits militaires de fonctionnement, qui progressent de 902 millions d'euros par rapport aux dotations initiales (+ 3,4%).

• **Les modifications de crédits prises en compte dans un équilibre financier approuvé par le Parlement** résultent des quatre décrets d'avance publiés dans le courant de la gestion 2004 et de la loi de finances rectificative n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

Le décret d'avance n° 2004-544 du 14 juin 2004 a ouvert 47,3 millions d'euros pour faire face aux conséquences de la sécheresse de l'année 2003 ; 28 millions d'euros pour financer des indemnités liées aux intempéries de décembre 2003 dans le Sud-est de la France ; 12 millions d'euros pour financer la dotation de continuité territoriale du budget de l'Outre-mer ; 186,5 millions d'euros sur le budget de la Santé, de la Famille, des Personnes handicapées et de la Solidarité, pour financer notamment l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile ; 7 millions d'euros pour financer des actions à conduire dans d'anciennes installations militaires nucléaires russes ; 1,5 million d'euros afin de financer l'acquisition d'un nouvel avion Canadair.

Le décret d'avance n° 2004-817 du 19 août 2004 a ouvert 3,9 millions d'euros pour financer des dépenses de traitement des demandes d'asile et 145,6 millions d'euros en faveur de dispositifs de préretraite sur le budget du Travail.

Le décret d'avance n° 2004-931 du 3 septembre 2004 a ouvert 42 millions d'euros sur le budget de l'Enseignement supérieur afin de permettre à l'État de respecter ses engagements à l'égard de ses partenaires régionaux, dans le cadre des contrats de plan État – régions.

Le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert 400.000 euros afin de majorer la subvention versée aux lycées professionnels maritimes au titre de la rémunération d'agents vacataires, 194 millions d'euros sur le budget du Travail en complément de la dotation déjà ouverte par le décret d'avance du 19 août précité et 692,2 millions d'euros en faveur du budget de la Défense, notamment pour couvrir le surcoût des opérations extérieures.

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 42 millions d'euros annulés sur le budget de l'Enseignement scolaire plutôt que sur celui de l'Enseignement supérieur et de 400.000 euros annulés sur le budget des Services communs de l'Équipement plutôt que sur celui de la Mer).

Au total, les décrets d'avance ont mobilisé la masse non négligeable de 1.360,4 millions d'euros, sans, cependant, exercer d'influence significative sur la répartition des crédits entre les grandes catégories de dépenses, à l'exception du classique « basculement » entre dépenses ordinaires et dépenses en capital, pour le budget de la Défense, dans le cadre du financement des opérations extérieures. *In fine*, les crédits de dépenses civiles ordinaires ont été réduits de 53 millions d'euros, les crédits de dépenses civiles en capital ont été majorés de 57 millions d'euros et les crédits de dépenses militaires ordinaires ont été réduits de 4 millions d'euros.

Par ailleurs, le décret d'annulation n° 2004-962 du 9 septembre 2004 a réduit de 992,1 millions d'euros les crédits civils du budget général (473 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et 519,2 millions d'euros pour les dépenses en capital).

La loi de finances rectificative n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 a ratifié les ouvertures effectuées par les quatre décrets d'avance susmentionnés et a ouvert 4.085 millions d'euros de crédits nets sur le budget général, dont :

- 2.344 millions d'euros pour les dépenses civiles ordinaires ;
- 871 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital ;
- 210 millions d'euros pour les dépenses militaires ordinaires ;
- 661 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

Des crédits pour remboursements et dégrèvements ont été majorés de 2.235 millions d'euros (chapitre 15-02 du budget des Charges communes).

Par ailleurs, la loi de finances rectificative a annulé 1.329 millions d'euros de crédits nets sur le budget général ⁽¹⁾, dont :

- 961 millions d'euros pour les dépenses civiles ordinaires ;
- 368 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital.

Des crédits pour remboursements et dégrèvements ont été réduits de 839 millions d'euros (chapitre 15-01 du budget des Charges communes). Une annulation de 12 millions d'euros a été effectuée sur le compte d'affectation spéciale n° 925-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien ». Enfin, l'équilibre financier de la loi de finances rectificative a pris en compte les annulations effectuées le 9 septembre, évoquées ci-avant.

Au total, le plafond des charges déterminé par la loi de finances initiale a été élevé de 1,76 milliard d'euros par la loi de finances rectificative. En 2003, à l'inverse, ce plafond avait été réduit d'environ 900 millions d'euros au moment du collectif de fin d'année.

Votre Rapporteur général renvoie aux développements du rapport qu'il a présenté sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004 pour 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	
A.- CHARGES DÉFINITIVES						
1. Budget général						
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes.....	230.647	2.941	2.084	+857	+0,4%	231.503
♦ Dépenses civiles en capital	13.883	942	901	+41	+0,3%	13.923
♦ Dépenses militaires ordinaires	26.667	902	—	+902	+3,4%	27.569
♦ Dépenses militaires en capital.....	14.898	661	696	-36	-0,2%	14.862
Total Budget général	286.094	5.445	3.681	+1.764	+0,6%	287.858
<i>Pour mémoire :</i>						
♦ Remboursements et dégrèvements	64.214	2.235	839	+1.396	+2,2%	65.610
♦ Crédits bruts du budget général.....	350.308	7.681	4.520	+3.160	+0,9%	353.468
2. Comptes d'affectation spéciale						
♦ Dépenses ordinaires	3.642	—	12	-12	-0,3%	3.630
♦ Dépenses en capital.....	3.987	—	—	—	—	3.987
Total Comptes d'affectation spéciale	7.629	—	12	-12	-0,2%	7.617
3. Budgets annexes.....						
	16.793	—	30	-30	-0,2%	16.763
TOTAL Charges définitives nettes.....	310.516	5.445	3.723	+1.722	+0,6%	312.238
B.- CHARGES TEMPORAIRES						
♦ Comptes d'affectation spéciale	3	—	—	—	—	3
♦ Comptes de prêts.....	1.321	—	—	—	—	1.321
♦ Avances sur impositions locales	60.642	—	—	—	—	60.642
♦ Autres comptes d'avances.....	158	—	—	—	—	158
TOTAL Charges temporaires (crédits)	62.124	—	—	—	—	62.124

• 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.

MODIFICATION DES CREDITS PAR VOIE REGLEMENTAIRE (situation provisoire, hors reports « sortant » vers 2005)

(en millions d'euros)

	Prévisions des lois de finances	Montant des crédits			Répartition des crédits ^(c)			Crédits ouverts
		Fonds de concours ^(a)	Reports 2003/2004	Autres mesures ^(b)	Transferts	Virements	Répartitions	
A.- CHARGES DÉFINITIVES								
1. Budget général								
♦ Dépenses ordinaires civiles nettes	231.503	+ 1.385	+ 3.379	–	+ 9.214	[475]	+ 2	245.483
♦ Dépenses civiles en capital	13.923	+ 2.689	+ 3.942	n.s.	+ 1.356	[16]	– 3	21.907
♦ Dépenses militaires ordinaires	27.569	+ 459	+ 170	–	– 9.150	[30]	–	19.048
♦ Dépenses militaires en capital	14.862	+ 199	+ 1.513	–	– 1.420	–	–	15.154
Total Budget général	287.858	+ 4.731	+ 9.003	n.s.	[30.301]	[520]	[875]	301.592
<i>Pour mémoire :</i>								
♦ Remboursements et dégrèvements	65.610	–	–	–	–	–	–	65.610
♦ Crédits bruts du budget général	353.468	+ 4.731	+ 9.003	n.s.	[30.301]	[520]	[875]	367.202
2. Comptes d'affectation spéciale.....								
♦ Dépenses ordinaires	3.630	–	+ 246	–	–	–	–	3.876
♦ Dépenses en capital	3.987	–	+ 176	–	–	–	–	4.163
Total Comptes d'affectation spéciale	7.617	–	+ 422	–	–	–	–	8.039
3. Budgets annexes								
TOTAL Charges définitives nettes	312.238	+ 4.731	+ 9.660	+ 27	[30.301]	[524]	[875]	326.656
B.- CHARGES TEMPORAIRES								
♦ Comptes d'affectation spéciale	3	–	+ 3	–	–	–	–	6
♦ Comptes de prêts	1.321	–	+ 493	–	–	–	–	1.814
♦ Avances sur impositions locales.....	60.642	–	–	–	–	–	–	60.642
♦ Autres comptes d'avances.....	158	–	–	–	–	–	–	158
TOTAL Charges temporaires (crédits).....	62.124	–	+ 496	–	–	–	–	62.620

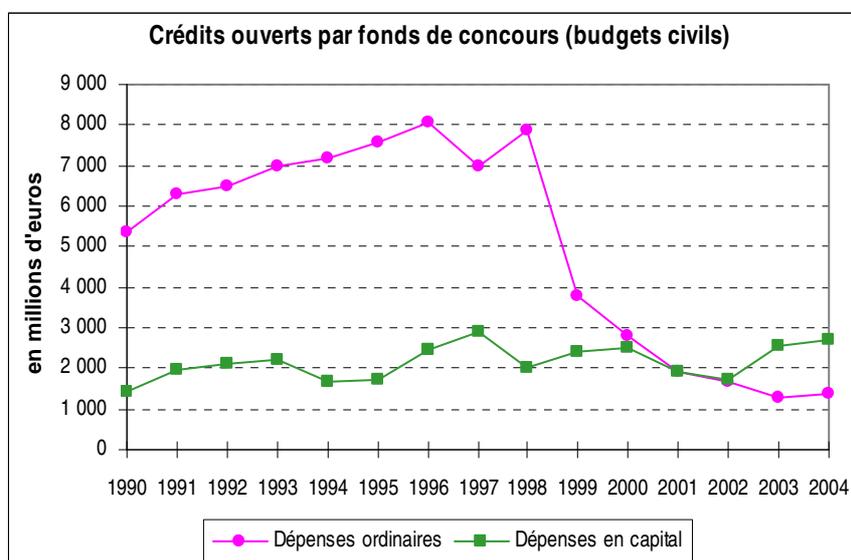
(a) Montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours, net des annulations et régularisations éventuelles.

(b) Annulations non associées à un décret d'avance ou à la loi de finances rectificative n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, 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.

Pour la deuxième année consécutive depuis 1996, les **crédits ouverts par voie de fonds de concours** augmentent : ils passent de 4.465 millions d'euros en 2003 à 4.731 millions d'euros en 2004 (+ 6%) et représentent 1,7% des crédits nets du budget général, contre 1,6% en 2003 et 1,5% en 2002.

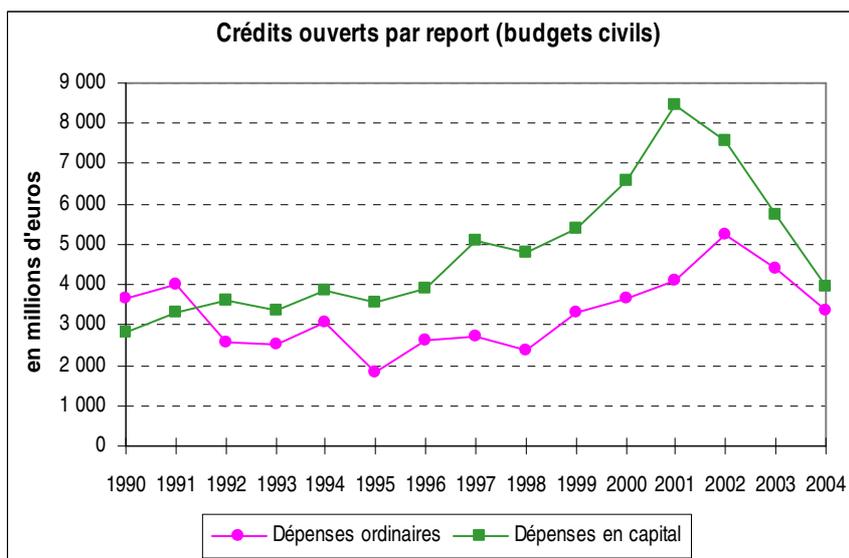
Les fonds de concours européens relatifs à la politique régionale passent de 1.255,9 millions d'euros en 2003 à 1.274,5 millions d'euros en 2004 ; le FEOGA-Orientation a mobilisé 74,6 millions d'euros (91,9 millions d'euros en 2003) ; les crédits ouverts au titre du Fonds social européen ont augmenté de 45,6% (541,1 millions d'euros en 2003 et 788,1 millions d'euros en 2004). Les fonds du FEOGA-Garantie gérés par l'État, qui avaient fortement diminué en 2003 (66 millions d'euros, au lieu de 466,9 millions d'euros en 2002) s'établissent à 111,7 millions d'euros.



Les crédits ouverts par voie de fonds de concours sur le budget de la Défense s'établissent à 657,9 millions d'euros et – tout en étant en retrait vis-à-vis de la prévision initiale de 673 millions d'euros – progressent de 2,4% par rapport à 2003, sous l'effet d'une progression de 12% sur les dépenses en capital (459,2 millions d'euros en 2004). Les crédits concernent, pour l'essentiel, le remboursement au service de santé des armées des soins assurés (370,6 millions d'euros), le produit des redevances d'études et de contrôle (43,7 millions d'euros), la participation au fonctionnement (40,6 millions d'euros) et à l'équipement (13 millions d'euros) des armées, le soutien des forces (19,3 millions d'euros), la participation aux charges d'infrastructures (96 millions d'euros) et à l'entretien programmé du matériel (62,7 millions d'euros).

Les **reports de crédits** provenant de la gestion de 2003 ont conduit à majorer de 9 milliards d'euros les crédits du budget général, de 0,4 milliard ceux des comptes d'affectation spéciale et de 235 millions d'euros ceux des budgets annexes. Alors que, de 1993 à 1999, les reports « entrants » d'un exercice oscillaient entre 3,2% et 3,8% des crédits initiaux (pour le budget général), ce

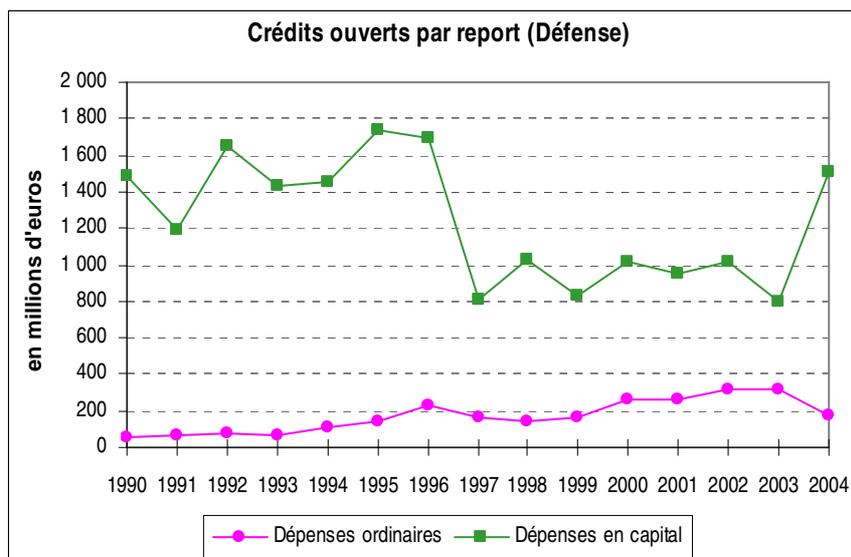
pourcentage s'est accru en 2000 (4,5%), 2001 (5,2%) et 2002 (5,3%). Cette proportion a été ramenée à 4,1% en 2003 et à 3,1% en 2004. L'effort de rétablissement de la vérité de la dépense se poursuit donc, puisque que le « stock » de reports – qui nuit à une bonne exécution de la loi de finances en dissimulant la réalité des charges publiques – continue de diminuer : 14 milliards d'euros fin 2001, 11 milliards d'euros fin 2002, 9 milliards d'euros fin 2003.



Les reports de crédits militaires méconnaissent néanmoins cette évolution globale. Alors qu'ils avaient décliné entre 2003 et 2002, passant de 1.327,9 millions d'euros à 1.111,5 millions d'euros (– 16%), les reports « entrant » en 2004 sont en hausse de plus de 50% (+ 570,7 millions d'euros) pour s'établir à 1.682,3 millions d'euros, soit leur plus haut niveau depuis 1996 (où ils avaient atteint 1.923,7 millions d'euros). Cette augmentation est le fait des dépenses en capital, qui font l'objet de reports à hauteur de 1.512,7 millions d'euros (dont 1.477,5 millions d'euros sur le titre V)⁽¹⁾. Le graphique ci-après permet de constater le « bond » effectué par rapport au niveau observé entre 1997 et 2003 (entre 0,8 et 1 milliard d'euros). Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que la baisse du taux de consommation des crédits d'équipement (81,7% en 2004, au lieu de 88,7% en 2003), conjuguée à l'ouverture de 870 millions d'euros de crédits supplémentaires en collectif de fin d'année 2004, conduisent à une forte augmentation des reports « entrant » en 2005, qui atteignent au total 2,95 milliards d'euros⁽²⁾.

(1) À noter que 499 millions d'euros de crédits pour dépenses militaires en capital avaient été ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 et ne pouvaient pas, en conséquence, être consommés en 2003.

(2) Effectués par trois arrêtés du 19 mai 2005, ces reports portent en particulier sur 2,78 milliards d'euros de dépenses en capital.



L'absorption des reports « sortant » de 2004 – dont le montant global, en augmentation, devrait se situer à un niveau inférieur à 10 milliards d'euros – sera donc un enjeu important de l'exercice 2005, qu'il conviendra de concilier avec l'impératif prioritaire du respect de la norme de dépense votée. Votre Rapporteur général rappelle en effet que l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 prévoit un plafonnement (à 3% par programme) du montant des crédits susceptibles d'être reportés, qui sera applicable aux reports de 2005 vers 2006.

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 27.017 millions d'euros pour les crédits relatifs aux pensions des fonctionnaires civils et militaires et 1.062,6 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 ⁽¹⁾. 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.

(1) L'incidence de ces transferts dans le tableau ci-avant porte sur 9,2 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.- L'évolution de la dépense entre 2003 et 2004

Les dépenses du budget général nettes de remboursements et dégrèvements ont atteint 290,95 milliards d'euros. Elles progressent de 10,12 milliards d'euros par rapport à 2003, ce qui représente une variation de 3,6%. Cette augmentation des dépenses doit cependant s'analyser à l'aune des changements de périmètre ayant affecté le budget de l'État. Or, à l'inverse des années précédentes, ceux-ci ont été particulièrement importants en 2004, le principal changement étant la « budgétisation » du Fonds de réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). Selon les évaluations de la loi de finances initiale, l'impact des changements de structure sur le volume des crédits a porté sur 6,24 milliards d'euros pour le budget général et 4,64 milliards d'euros pour le budget de l'État dans l'acception traditionnelle de la Commission des finances ⁽¹⁾.

En outre, 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 9,9 milliards d'euros par rapport à l'année précédente (soit + 3,6%), au lieu de + 0,1% en 2003 et + 4,6% en 2002.

En tenant compte des changements de périmètre, **les dépenses à structure constante progressent de 3,68 milliards d'euros** d'une année sur l'autre, soit un **taux de variation de 1,3% en valeur**, comme annoncé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 ⁽²⁾. Les dépenses constatées ont respecté l'**enveloppe initiale votée par le Parlement** (283,7 milliards d'euros) et, une nouvelle fois, la norme de **stabilisation de la dépense en volume** a été satisfaite (– 0,5% en volume, compte tenu du taux d'inflation de 1,8% en 2004).

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

(2) Voir le Rapport général n° 1110, Tome 1, p. 25-27.

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 : elle augmente de 1,2 % en 2004, après avoir reculé de 1,4% en 2003 et progressé de 3,5% en 2002.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
1. Dette négociable	39.286,2	39.377,7	40.221,9	+ 3,0	+ 0,2	+ 2,1
2. Dette non négociable.....	1.356,8	667,9	308,4	+ 21,3	- 50,8	- 53,8
3. Charges et frais de gestion	48,0	74,3	76,1	- 14,4	+ 55,0	+ 2,4
Charge brute de la dette	40.691,0	40.119,9	40.606,4	+ 3,5	- 1,4	+ 1,2
À déduire : recettes d'ordre.....	2.612,7	2.543,3	2.493	- 0,8	- 2,7	- 2
résultat des <i>swaps</i>	+ 134,2	+ 235,0	+ 294	n.s.	n.s.	n.s.
Charge nette de la dette	37.944,1	37.341,6	37.819,4	+ 3,5	- 1,6	+ 1,3

Après une faible progression en 2003 (+ 0,2%), la charge de la dette négociable progresse à un rythme plus soutenu de 844,2 millions d'euros (+ 2,1%), pour atteindre 40.222 millions d'euros. Le service des emprunts d'État et des OAT (obligations assimilables du Trésor) a excédé de 114,3 millions d'euros la dotation inscrite en loi de finances initiale, atteignant 30,9 milliards d'euros. La charge des BTAN (bons à moyen terme), qui s'était limitée à 6,8 milliards d'euros en 2003, s'établit à 7,2 milliards d'euros, soit 136,7 millions d'euros de moins que la prévision en loi de finances initiale. Les intérêts versés sur les BTF (bons à court terme) diminuent de 13,4% par rapport à 2003 et atteignent 2,1 milliards d'euros, au lieu de 2,38 milliards d'euros initialement prévu.

Comme en 2003, la charge de la dette non négociable est à nouveau réduite de plus de moitié, passant de 1.356,9 millions d'euros en 2002 à 667,1 millions d'euros en 2003 et à 308,4 millions d'euros en 2004, soit 0,8% de la charge nette totale de la dette de l'État. Le recul du montant des dépôts des correspondants du Trésor se traduit par une diminution de 215,8 millions d'euros des intérêts des comptes de dépôt. L'encours des bons du Trésor non négociables, dont l'émission a cessé depuis 1999, poursuit logiquement sa diminution (- 67,4 millions d'euros). Par ailleurs, 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 légèrement (+ 2,4%) pour atteindre 76,1 millions d'euros.

Les recettes en atténuation des charges de la dette se replient de 50 millions d'euros par rapport à 2003 (– 2%) : les moindres recettes tirées de la rémunération de la trésorerie (493,9 millions d'euros au lieu de 738,6 millions d'euros en 2003) sont compensées par la progression des recettes de coupon couru (1.968,7 millions d'euros au lieu de 1.767 millions d'euros en 2003). Par ailleurs, les opérations d'échange de taux d'intérêt (*swaps*) se sont conclues par un excédent de 294 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 37.819,43 millions d'euros en 2004**. Elle progresse de 478,6 millions d'euros (+ 1,3%) par rapport à 2003.

• Les **dépenses de garantie** représentent 118,8 millions d'euros, en diminution de 42,8 millions d'euros par rapport à 2003 (– 26,5%). L'année 2004 n'a pas connu d'événement exceptionnel. Parmi les principaux chefs de dépenses, on peut relever :

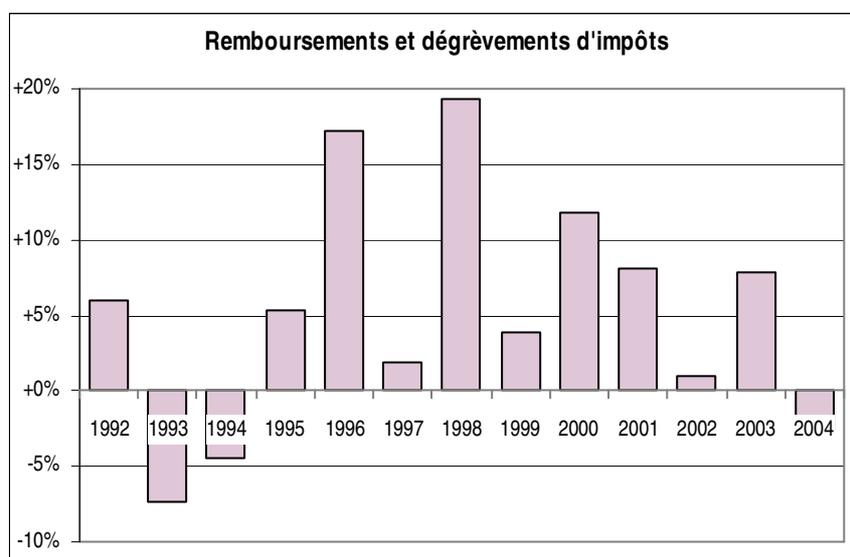
- 44 millions d'euros pour la société Centrest ;
- 14,2 millions d'euros pour la société Lanagection ;
- 40,3 millions d'euros pour la garantie accordée à la Coface au titre des procédures publiques d'aide à l'exportation ;
- 6 millions d'euros pour la société Picardex (des dépenses ont également été enregistrées pour la même société à hauteur de 16 millions d'euros en 2003, 24,1 millions d'euros en 2002 et 18,3 millions d'euros en 2001).

• Pour la première fois depuis 1994, les **remboursements et dégrèvements d'impôts**, comptabilisés en atténuation de recettes, ont diminué par rapport à l'année précédente (– 2,6%), s'établissant à **64,4 milliards d'euros** en 2004 (soit une baisse de 1,7 milliard d'euro). 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.

Les **remboursements d'impôt sur les sociétés** reculent de 9 milliards d'euros en 2003 à **7,3 milliards d'euros** en 2004 (– 19%). En effet, les remboursements comptabilisés au titre des transferts d'acomptes entre sociétés diminuent de 13,7% : 626,1 millions d'euros en 2004 au lieu de 725,8 millions d'euros en 2003. Les autres remboursements d'impôt sur les sociétés chutent également (– 21,3%), passant de 7.892,3 millions d'euros en 2003 à 6.207,6 millions d'euros en 2004. En revanche, les remboursements au titre des crédits d'impôt et créances nées de reports en arrière de déficits augmentent de 416,1 millions d'euros en 2003 à 483,9 millions d'euros en 2004.

Pour leur part, les **remboursements de TVA** augmentent de 1,6 milliard d'euros pour atteindre **34,6 milliards d'euros** au lieu de 33,1 milliards d'euros en 2003 (+ 4,7%). 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.

Il convient également de relever la dépense inhabituelle au titre du **remboursement de produits indirects : 878,4 millions d'euros en 2004**, au lieu de 191 millions d'euros en 2003, en raison essentiellement des remboursements de la taxe d'équarrissage jugée contraire au droit communautaire en 2003 ⁽¹⁾.



Les **dégrèvements d'impôts locaux** diminuent, passant de 10,7 milliards d'euros en 2003 à **9,4 milliards d'euros en 2004** (- 11,6%) et n'excédant l'évaluation initiale que de 498 millions d'euros.

Les dégrèvements de taxe professionnelle chutent en deçà de leur niveau de 2002 pour atteindre 6,2 milliards d'euros (- 15,2%). Cette diminution n'est pas surprenante au regard du montant exceptionnellement élevé des dépenses enregistré en 2003 (7,4 milliards d'euros, soit + 17,4% par rapport à 2002), qui s'était traduit par la résorption de l'écart avec les ordonnancements effectués par la direction générale des impôts.

(1) Votre Rapporteur général renvoie au rapport qu'il a établi sur le projet de loi de finances rectificative pour 2004 (n° 1976, p. 34), pour une présentation détaillée de cette question.

En retrait – comme en 2003 – de 100 millions d’euros sur l’évaluation de la loi de finances initiale, les dégrèvements de taxe d’habitation atteignent 2,7 milliards d’euros et progressent de 4,2% en 2004, sous l’effet de la montée en charge des réformes de cette taxe. Les dégrèvements de taxes foncières s’établissent à 477,7 millions d’euros, en recul de 32,8% par rapport à une année 2003 marquée par la sécheresse estivale et ayant donné lieu à majoration des dégrèvements fondés sur les pertes de récoltes.

Enfin, les restitutions payées en 2004 au titre de la **prime pour l’emploi** (PPE) se sont élevées à **1.907,1 millions d’euros** au lieu de 1.687,2 millions d’euros en 2003 (+ 13%). 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 2004 est estimé à 2.435 millions d’euros (dont 1.907,1 millions d’euros de restitutions) au lieu de 2.380 millions d’euros en 2003.

• Les **dépenses civiles de personnel** représentent **87,1 milliards d’euros** en 2004, soit 33,6% des dépenses civiles du budget général (35,4% en 2003 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 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 (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
1. Rémunérations d’activité.....	52.653,6	53.001,2	50.794,7	+ 3,2	+ 0,7	- 4,2
2. Pensions et allocations.....	23.345,5	24.620,5	26.140,3	+ 5,3	+ 5,5	+ 6,2
3. Charges sociales.....	11.292,6	10.986,6	10.245,3	+ 8,3	- 2,7	- 6,7
Dépenses civiles de personnel.....	87.291,7	88.608,3	87.180,1	+ 4,4	+ 1,5	- 1,6

De façon inédite, les charges civiles de personnel diminuent en 2004, passant de 88,61 milliards d’euros en 2003 à 87,18 milliards d’euros (- 1,6%). Les dépenses de rémunérations d’activité baissent de 2,2 milliards d’euros pour s’établir à 50,8 milliards d’euros. Les dépenses de la partie 33 « Charges sociales » ont reculé de 741 millions d’euros, sous l’effet notamment du repli des charges de compensation entre régimes spéciaux d’assurance vieillesse (- 116 millions d’euros) et des dépenses d’apurement CNAF (- 76 millions d’euros) imputées sur le budget des Charges communes.

Toutefois, ces évolutions tiennent surtout à 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, qui a conduit à transférer des crédits traditionnellement inscrits sur les chapitres de rémunérations et cotisations sociales vers des chapitres de la partie 39 créée à cet effet⁽¹⁾. Les dépenses liées à ces « expérimentations LOLF » ont représenté 2,61 milliards d'euros en 2004, répartis en cinq sections budgétaires : Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales (1.205,1 millions d'euros) ; Écologie et développement durable (4,9 millions d'euros) ; Culture et communication (57 millions d'euros) ; Jeunesse et enseignement scolaire (1.169,4 millions d'euros) ; Santé, famille, personnes handicapées et solidarité (177,1 millions d'euros).

À l'inverse, les pensions constituent – une fois encore – 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. Les dépenses progressent en effet de 6,2% entre 2003 et 2004, pour s'établir à 26,1 milliards d'euros.

• Les **dépenses civiles de fonctionnement courant** augmentent de 13,1% et s'élèvent à **19,8 milliards d'euros**. Les différentes composantes de cet agrégat connaissent des évolutions variées.

En 2004, les « *subventions de fonctionnement* » accordées aux établissements publics (partie 36), dont une large part finance les rémunérations de personnels affectés dans ces établissements, ne constituent plus que 42% des dépenses de fonctionnement courant. La diminution globale de 755 millions d'euros entre 2004 et 2003 est le résultat de deux mouvements contradictoires. D'un côté, certaines subventions aux établissements scolaires s'imputent désormais sur la partie 37 « *dépenses diverses* » afin de regrouper l'ensemble des crédits relatifs aux personnels d'encadrement et de surveillance et les crédits de dépenses pédagogiques (soit 1,47 milliard d'euros en 2004). D'un autre côté, plusieurs évolutions à la hausse doivent être signalées. L'ensemble des subventions destinées aux organismes de recherche progressent de 1,1% (après + 0,6% en 2003) pour atteindre 2,9 milliards d'euros (dont 1,8 milliard d'euros en faveur du CNRS). Les dépenses au profit des établissements d'enseignement supérieur augmentent de 58,6 millions d'euros (4,8%). Les divers autres établissements publics recueillent 216,4 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2003, qui profitent essentiellement à l'ANPE (+ 106,9 millions d'euros), aux établissements culturels (+ 79 millions d'euros) et aux établissements du secteur sanitaire et social (+ 21 millions d'euros, en faveur principalement de l'Institut de veille sanitaire et de l'Agence française de sécurité sanitaire et des produits de santé).

(1) Les chapitres de la partie 39 globalisent des crédits des titres III et IV, alors que les expérimentations pour 2003 ne permettaient une globalisation des crédits qu'au sein d'un même titre.

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
4. Matériel et fonctionnement.....	3.781,9	3.605,3	3.007,4	+ 3,2	- 4,7	- 16,6
5. Travaux d'entretien.....	265,3	264,7	274,5	+ 2,4	- 0,2	+ 3,7
6. Subventions de fonctionnement.....	9.052,5	9.091,8	8.336,5	+ 3,2	+ 0,4	- 8,3
7. Dépenses diverses.....	4.395,9	4.581,9	8.228,1	+ 17,5	+ 4,2	+ 79,6
Dépenses de fonctionnement courant....	17.495,5	17.543,8	19.846,5	+ 6,5	+ 0,3	+ 13,1
Dépenses de fonctionnement courant (hors subventions).....	8.443,1	8.452,0	11.510,0	+ 10,2	+ 0,1	+ 36,2

Avec 3 milliards d'euros, les dépenses de « *matériel et fonctionnement des services* » (partie 34) sont en nette diminution de 598 millions d'euros. 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. L'essentiel de l'évolution constatée tient cependant aux dépenses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui passent de 697,6 millions d'euros en 2003 à 388,3 millions d'euros en 2004 (- 59,9%), sous l'effet du transfert de dépenses diverses du Trésor public en partie 37 (510,3 millions d'euros).

Les « *dépenses diverses* » (partie 37) augmentent spectaculairement de 79,6%, passant de 4,6 milliards d'euros en 2003 à 8,2 milliards d'euros en 2004. Elles représentent désormais plus de 40% 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 7,2% (42,8 millions d'euros) et atteignent 633,7 millions d'euros au total. Les dotations globalisées poursuivent leur montée en puissance : 2004 a vu cette expérience étendue à plusieurs services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (780 millions d'euros de dépenses effectives), du ministère de l'équipement (113,7 millions d'euros), du ministère des affaires étrangères (61,2 millions d'euros), du ministère de l'emploi (16,2 millions d'euros pour l'expérimentation en région Centre) et – surtout – du ministère de l'intérieur sous l'effet de la généralisation de la globalisation des crédits de fonctionnement des préfetures (1.059,3 millions d'euros dépensés en 2004, au lieu 348,4 millions d'euros en 2003).

Les autres « dépenses diverses » appellent peu de commentaires : les dépenses relatives aux élections atteignent 245,8 millions d'euros (contre 60,98 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 253,6 millions d'euros en 2004 au lieu de 175,6 millions d'euros en 2003 ; les dépenses afférentes aux fonds spéciaux sont revenues de 42,4 millions d'euros en 2003 à 40,5 millions d'euros en 2004.

Enfin, les dépenses pour « *travaux d'entretien* » (partie 35) progressent de 3,7% mais ne représentent que 1,4% des moyens de fonctionnement. Elles financent des interventions sur des éléments de patrimoine qui ne sont pas directement liés à une activité administrative : routes et sécurité routière (205,4 millions d'euros), forêts (25 millions d'euros), patrimoine culturel (23 millions d'euros), littoral et ports maritimes (21,1 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.

• Les **dépenses d'intervention**, qui forment le titre IV du budget général, atteignent **80,1 milliards d'euros**, en augmentation de près de 3 milliards d'euros par rapport à 2003 (+ 3,9%). Cette augmentation globale est le fruit d'importantes évolutions contradictoires.

Alors qu'elles diminuaient depuis 2001, les **interventions à caractère économique** augmentent de 88,6%, passant de 17,9 milliards d'euros en 2003 à **33,7 milliards d'euros** en 2004. La raison, déjà évoquée, en est l'intégration au sein du budget général des dépenses de compensation d'exonérations de cotisations sociales, prises en charge jusqu'en 2003 par le FOREC. Abstraction faite de ces dépenses, qui ont représenté 16,3 milliards d'euros en 2004 (dont 15 milliards d'euros au titre de l'allègement dit « Fillon »), les interventions économiques (hors subventions) poursuivent leur diminution, s'établissant à 12,9 milliards d'euros (– 6,4% par rapport à 2003).

Les subventions à diverses entreprises d'intérêt public progressent en revanche de 11,1%, sous l'effet notamment de la « budgétisation » de la contribution à l'apurement de la dette de Réseau ferré de France (800 millions d'euros). Au total, ces subventions mobilisent 4,5 milliards d'euros au total, dont 1,3 milliard d'euros au titre de la participation de l'État aux charges d'infrastructure ferroviaire, 778 millions d'euros pour une subvention au Commissariat à l'énergie atomique, 677 millions d'euros au titre du désendettement de la SNCF et 453,7 millions d'euros pour une subvention à Charbonnages de France.

DEPENSES D'INTERVENTION (Titre IV, parties 1 à 7)*(en millions d'euros)*

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
1. Interventions politiques et administratives	8.823,1	9.078,7	1.583,2	+ 31,8	+ 2,9	- 82,6
2. Action internationale	1.747,2	1.709,7	1.834,1	- 4,6	- 2,1	+ 7,3
3. Action éducative et culturelle	15.526,2	16.154,1	15.872,7	- 0,4	+ 4,0	- 1,7
4. et 5. Action économique	19.709,9	17.880,1	33.716,0	- 6,7	- 9,3	+ 88,6
6. et 7. Action sociale	32.932,1	32.345,3	27.158,8	+ 8,8	- 1,8	- 16
Dépenses d'intervention	78.738,5	77.167,9	80.164,7	+ 4,2	- 2,0	+ 3,9

En dehors des dépenses occasionnées par la suppression du FOREC, les interventions en faveur de l'emploi diminuent de 432,3 millions d'euros (- 5,6%). Le recentrage des dispositifs d'aide à l'emploi en direction du secteur marchand s'est poursuivi et s'est traduit par le repli de 562,5 millions d'euros des dépenses liées aux emplois jeunes ⁽¹⁾ et par une diminution des dépenses relatives aux contrats emploi solidarité (- 140,4 millions d'euros) et aux contrats emploi consolidé (- 199,7 millions d'euros). À l'inverse, la progression des contrats initiative emploi (93.000 embauches en 2004, au lieu de 65.000 en 2003) a entraîné une augmentation des dépenses afférentes de 261,5 millions d'euros (soit + 84,5%), qui atteignent 571,1 millions d'euros. De même, le contrat jeunes en entreprise poursuit sa montée en charge, les dépenses passant de 144,7 millions d'euros en 2003 à 272,5 millions d'euros en 2004.

À 5,7 milliards d'euros, les autres dépenses d'intervention économique diminuent de 449,3 millions d'euros. Ce recul concerne avant tout les interventions en faveur de l'agriculture (2,1 milliards d'euros hors bonifications d'intérêts), qui baissent de 290,7 millions d'euros sous l'effet notamment de la réforme du financement du service public de l'équarrissage et de la diminution des indemnités au titre de l'élimination des farines et graisses animales.

Les dépenses d'**interventions sociales** atteignent **27,2 milliards d'euros** et diminuent de 5,2 milliards d'euros (- 16%). Cette somme correspond précisément aux dépenses versées en 2003 au titre du RMI, désormais décentralisé au bénéfice des départements. On relève la progression des dépenses relatives à l'allocation pour adultes handicapés (+ 236 millions d'euros) et à la lutte contre l'exclusion (+ 64,5 millions d'euros). Inversement, l'aide médicale d'État recule de 192,4 millions d'euros pour s'établir à 249 millions d'euros en 2004 (au lieu de 441,5 millions d'euros en 2003). Les dépenses de CMU sont stabilisées à 986,5 millions d'euros (+ 1,7%), après le dérapage de 2002.

(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.

L'évolution des concours aux différents régimes de protection sociale est marquée par la suppression de la subvention d'équilibre versée au BAPSA (– 554,5 millions d'euros) et par la progression de 18,9% de la subvention d'équilibre au régime des mines (628 millions d'euros). Comme en 2003, la masse la plus importante concerne la participation aux charges de retraite de la SNCF (2,4 milliards d'euros), en hausse de 5%.

En sens inverse, les **interventions à caractère politique et administratif** – essentiellement à destination des collectivités territoriales – voient leurs dépenses chuter de 82,6% pour atteindre **1,6 milliard d'euros**, au lieu de 9,1 milliards d'euros en 2003. Cet écart incombe de façon déterminante à la réforme des dotations aux collectivités territoriales opérée en loi de finances initiale pour 2004, qui a entraîné une moindre dépense de 7,5 milliards d'euros (regroupement dans un prélèvement sur recettes de diverses compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale, intégration dans la DGF des dotations destinées à compenser les pertes de recettes fiscales dues à la réduction des droits de mutation à titre onéreux et à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, intégration du Fonds national de péréquation dans la DGF, intégration dans la DGF de 95% de la dotation générale de décentralisation).

Enfin, les **interventions à caractère éducatif et culturel** atteignent, au total, **15,9 milliards d'euros** et baissent de 1,7% par rapport à 2003. La diminution des dépenses afférentes aux subventions à l'enseignement privé et aux bourses scolaires ou universitaires (– 395,2 millions d'euros) n'est qu'« optique », les dépenses relatives à l'enseignement agricole faisant l'objet d'une dotation globalisée, en partie 39, visant à expérimenter la mise en œuvre de la LOLF. Les dépenses dédiées à la formation professionnelle restent stables (4,6 milliards d'euros, soit 1,9% de plus qu'en 2003), tandis que la dotation de décentralisation atteint 1,8 milliard d'euros (+ 437,9 millions d'euros).

2.- Les dépenses civiles en capital

En 2004, les dépenses civiles en capital ont atteint 18,8 milliards d'euros, en augmentation de 1,8 milliard d'euros (+ 10,6%). L'essentiel de cette hausse tient à l'évolution des subventions d'investissement accordées par l'État (titre VI).

- Les **investissements réalisés par l'État** (titre V) n'ont en effet progressé que de 1,2% (après + 2,1% en 2003 et + 6% en 2004), s'établissant à **4,1 milliards d'euros**.

DEPENSES CIVILES EN CAPITAL (Titres V, VI et VII)*(en millions d'euros)*

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
Titre V : Investissements exécutés par l'État.....	3.996,0	4.081,6	4.132,3	+ 6,0	+ 2,1	+ 1,2
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'État	12.811,5	12.917,6	14.665,2	+ 2,2	+ 0,8	+ 13,5
Titre VII : Réparation des dommages de guerre.....	0,06	0,0	0,02	n.s.	n.s.	n.s.
Dépenses civiles en capital.....	16.808,1	16.999,2	18.797,5	+ 3,1	+ 1,1	+ 10,6

Les dépenses relatives aux routes et infrastructures associées atteignent 1,8 milliard d'euros, soit une diminution de 9% par rapport à l'année précédente. Après un tassement significatif en 2003, les dépenses d'équipement du budget de la Justice remontent de 227,4 millions d'euros à 286,6 millions d'euros en 2004. Les dépenses du ministère de l'Intérieur restent stables à 353,6 millions d'euros (- 0,3%). Les dépenses relatives aux équipements scolaires chutent de 31% pour atteindre 43,3 millions d'euros. Le niveau des dépenses d'équipement des établissements d'enseignement supérieur progresse de nouveau (+ 14,2%, après + 18,9% en 2003) et atteint 168,1 millions d'euros. Les investissements à caractère financier baissent légèrement à 31,7 millions d'euros (au lieu de 34 millions d'euros en 2003) 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 très dynamiques et passent de 12,9 milliards d'euros en 2003 à **14,7 milliards d'euros** en 2004, soit une augmentation de 13,5% (+ 1,7 milliard d'euros). Toutes les catégories de subventions connaissent des dépenses en hausse.

La progression la plus significative est celle des subventions de recherche, en progrès de 780,7 millions d'euros (soit près de 20%) et atteignant un total de 4,8 milliards d'euros. Cette augmentation globale a surtout profité au CEA (+ 333,5 millions d'euros), au CNRS (+ 213,3 millions d'euros), à divers établissements subventionnés par le budget de la Recherche (+ 190,8 millions d'euros hors CEA, CNES et ADEME) et, dans une moindre mesure, à la recherche universitaire (+ 51,3 millions d'euros).

Les subventions aux collectivités territoriales passent de 3.151,7 millions d'euros en 2003 à 3.252,4 millions d'euros en 2004. À l'exception des fonds structurels européens qui restent stables (et qui ne correspondent pas à une réelle charge pour le budget de l'État puisque couverts par des crédits de fonds de concours), toutes les dotations sont en augmentation. La dotation globale d'équipement augmente notamment de 7,1% par rapport à 2003.

4,1 milliards d'euros ont été dépensés au soutien de divers secteurs économiques, soit une hausse de 450,1 millions d'euros par rapport à 2003. Les dépenses concernant les transports (1,2 milliard d'euros) font plus que doubler par rapport à 2003 (+ 125,7%) en raison de l'intégration au budget général de la

dotation consentie à RFF afin de financer les travaux de régénération du réseau (675 millions d'euros). Les aides à l'agriculture se montent à 378,3 millions d'euros (+ 38,3%). À l'inverse, la subvention versée à l'ADEME est en baisse (– 117,7 millions d'euros), de même que les dépenses en faveur de la construction et de l'amélioration de l'habitat (– 185,4 millions d'euros, alors que 100 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative).

Les subventions d'investissement au titre des équipements collectifs et administratifs s'établissent à 897,9 millions d'euros, soit une hausse de 20,9% par rapport à 2003, qui profite surtout aux équipements et bâtiments relevant du budget de l'Enseignement supérieur (+ 145,8 millions d'euros, pour un total de 476 millions d'euros). Pour autant, votre Rapporteur général rappelle que la consommation des crédits au niveau du budget de l'État n'est pas nécessairement représentative d'une dépense effective au niveau de l'opérateur bénéficiaire de la subvention.

3.- Les dépenses militaires

• Les **dépenses ordinaires des services militaires** atteignent **18,9 milliards d'euros** et progressent de 592,7 millions d'euros par rapport à 2003 (+ 3,2%). Elles se répartissent en 14,4 milliards d'euros de dépenses de personnel et 4,5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement courant.

DEPENSES MILITAIRES DE PERSONNEL (TITRE III, PARTIES 1 A 3)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
1. Rémunérations d'activité	12.589,5	12.903,0	12.923,0	+ 5,5	+ 2,5	+ 0,2
2. Pensions et allocations (a).....	8.503,0	8.714,9	9.028,1	+ 2,6	+ 2,5	+ 3,6
3. Charges sociales	1.341,7	1.376,3	1.505,8	+ 1,6	+ 2,6	+ 9,4
Dépenses de personnel						
• Budget de la Défense (1 + 3).....	13.931,2	14.279,3	14.428,8	+ 5,1	+ 2,5	+ 1,0
• Dépenses pour personnels militaires et ouvriers de la Défense (1 + 2 + 3)....	22.434,2	22.994,2	23.456,8	+ 4,2	+ 2,5	+ 2,0

(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.

Votre Rapporteur général rappelle que le budget de la Défense ne supporte 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. Après un retraitement des données budgétaires permettant d'apprécier plus correctement le montant des charges de personnels militaires, il apparaît que les charges de pensions progressent de 313,2 millions d'euros, soit + 3,6%. Les dépenses de rémunérations sont, elles, quasiment stables (12,9 milliards d'euros), tandis que les charges sociales augmentent de 129,5 millions d'euros (+ 9,4%) sous l'effet notamment des mesures en faveur de la condition militaire s'inscrivant dans le cadre de la loi de programmation militaire.

Les dépenses de fonctionnement courant, qui s'établissent à 4,5 milliards d'euros, progressent fortement de 443,2 millions d'euros par rapport à 2003, soit + 10,9%. En masse, la principale augmentation concerne les dépenses de « matériel et fonctionnement des armes et services », qui atteignent 3,9 milliards d'euros, en progrès de 231 millions d'euros par rapport à 2003. Cette hausse profite à l'armée de l'air pour 73,3 millions d'euros, à l'armée de terre pour 10,3 millions d'euros, à la marine pour 46,7 millions d'euros et à la gendarmerie pour 76,1 millions d'euros.

Mais la variation la plus forte est celle des « dépenses diverses », qui augmentent de 77,1% pour atteindre 388,5 millions d'euros. Elle s'explique principalement par la hausse des frais de contentieux – qui passent de 59,8 millions d'euros en 2003 à 76,8 millions d'euros en 2004 – et par la création de deux dotations globalisées en partie 37 (pour une dépense totale de 157,6 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
4. Matériel et fonctionnement des armes et services.....	3.506,2	3.670,2	3.900,7	+ 3,3	+ 4,7	+ 6,3
6. Subventions de fonctionnement.....	182,5	187,6	231,2	+ 2,6	+ 2,8	+ 23,2
7. Dépenses diverses.....	263,2	219,4	388,5	+ 33,3	- 16,7	+ 77,1
Dépenses de fonctionnement courant....	3.951,9	4.077,2	4.520,4	+ 4,8	+ 3,2	+ 10,9

• Pour la deuxième année consécutive, les **dépenses militaires en capital** confirment le sensible sursaut observé en 2002 : avec un montant de **12,4 milliards d'euros**, la priorité gouvernementale est bel et bien respectée, le rythme de progression en 2004 retrouvant d'ailleurs celui de 2002 (+ 4,7%, au lieu de + 4,3% en 2003).

DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL (Titres V et VI)

(en millions d'euros)

	Dépenses nettes			Évolution (%)		
	2002	2003	2004	02/01	03/02	04/03
Titre V						
1. Espace, communication, dissuasion.....	2.545,8	2.585,3	2.550,6	+ 6,6	+ 1,6	- 1,3
2. Études.....	400,2	410,9	472,0	+ 10,0	+ 2,7	+ 14,9
3. Équipements conventionnels des forces.....	4.374,1	4.566,4	4.756,4	+ 1,4	+ 4,4	+ 4,2
4. Infrastructures.....	1.111,6	1.208,6	1.085,4	- 8,4	+ 8,7	- 10,2
5. Soutien des forces / entretien des matériels	2.637,9	2.893,5	3.361,5	+ 15,4	+ 9,7	+ 16,2
Sous-total Titre V.....	11.069,7	11.664,7	12.225,8	+ 4,8	+ 5,4	+ 4,8
Titre VI						
1. Équipements culturel et social.....	149,1	48,9	30,7	+ 0,6	- 67,2	- 37,2
2. Équipements administratifs et divers.....	113,1	105,8	122,4	+ 0,6	- 6,5	+ 15,7
Sous-total Titre VI.....	262,2	154,7	153,1	+ 0,6	- 41,0	- 1,0
Dépenses militaires en capital.....	11.331,9	11.819,4	12.379,0	+ 4,7	+ 4,3	+ 4,7

Les subventions d'investissement connaissent un léger repli (153,1 millions d'euros au lieu de 154,7 millions d'euros en 2003), mais les investissements exécutés par l'État progressent de 561,1 millions d'euros (12,2 milliards d'euros au lieu de 11,6 milliards d'euros en 2003).

Comme en 2002 et 2003, le rythme le plus élevé d'augmentation concerne le poste « *soutien des forces et entretien du matériel* » (+ 467,9 millions d'euros, soit + 16,2%). Les dépenses d'équipement conventionnel des forces progressent de près de 190 millions d'euros et atteignent 4.756,4 millions d'euros. En revanche, les dépenses dites d'« *infrastructures* » diminuent de 123,2 millions d'euros (– 10,2%) et, à 1.085,4 millions d'euros, se situent à leur plus bas niveau depuis 1999.

- Le financement des opérations extérieures (OPEX) en 2004 a, pour sa part, été assuré de manière moins équilibrée qu'en 2003, l'effort ayant davantage pesé sur l'ensemble du budget général et moins sur le budget de la Défense.

Le surcoût généré par les opérations extérieures en 2004 s'est élevé à 633,3 millions d'euros, dont 565,2 millions d'euros pour le titre III (rémunérations et charges sociales pour 368,8 millions d'euros, fonctionnement et alimentation pour 196,3 millions d'euros) et 68,1 millions d'euros pour le titre V. Ce montant est comparable à celui atteint en 2002 (678 millions d'euros) et 2003 (628 millions d'euros).

Pour faire face à cette charge, 539 millions d'euros (sur un total de 692,2 millions d'euros) ont été ouverts sur le titre III par le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004. S'ajoutant aux 24,4 millions d'euros constitués, pour la première fois, à titre de provision par la loi de finances initiale pour 2004, ces crédits ont permis la couverture du surcoût lié aux OPEX à hauteur de 360 millions d'euros pour les rémunérations et de 179 millions d'euros pour le fonctionnement et l'alimentation. Sur les 692,2 millions d'euros de gage déterminé par le décret d'annulation (n° 2004-1147) du même jour – qui portaient pour 688 millions d'euros sur des crédits du titre V et pour 4,2 millions d'euros sur ceux du titre VI – 660,5 millions ont été rétablis dans la loi de finances rectificative pour 2004 (659,8 millions d'euros sur le titre V et 0,7 million d'euros sur le titre VI).

Le surcoût sur le titre III a donc été couvert en quasi-totalité (563,4 millions d'euros sur 565,2 millions d'euros) et seuls le solde de 1,8 million d'euro et – comme de coutume – les surcoûts d'équipement sont restés à la charge du ministère de la Défense (soit 69,9 millions d'euros en plus de la provision constituée en loi de finances initiale). Par comparaison, les 628 millions d'euros de surcoût en 2003 avaient été couverts par le budget général pour 400 millions d'euros et par le budget de la Défense pour 228 millions d'euros.

Afin de répartir équitablement l'effort de maîtrise de la dépense, il apparaît donc nécessaire d'amplifier le mouvement de « budgétisation » des surcoûts des OPEX dès la loi de finances de l'année ⁽¹⁾. C'est, d'ailleurs, l'un des moyens d'absorption des crédits de reports : ainsi que l'a indiqué M. Guy Tessier, président de la Commission de la défense, « *le mécanisme d'ouverture de crédits en cours d'exercice, par le recours à un décret d'avance, se traduit par l'annulation de crédits de titre V pour un même montant et ces crédits, même rétablis en loi de finances rectificative, ne sont pas disponibles pour l'exercice en cours et sont reportés sur l'année suivante, ce qui entraîne la mise en attente de factures et, partant, participe à la hausse des intérêts moratoires* » ⁽²⁾.

(1) Seulement 100 millions d'euros ont été provisionnés à cette fin par la loi de finances pour 2005.

(2) Rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2004, mars 2005, n° 2117, p. 24.

III.- UN DEFICIT DIMINUE DE PRES D'UN QUART

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 – s'agissant en particulier des 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

Pour la septième année consécutive, la clôture de l'exercice budgétaire 2004 a été réalisée avant la fin du mois de janvier de l'année suivante, en l'occurrence le vendredi 21 janvier 2005. Le délai « normal » fixé par l'article 9 du décret n° 86-451 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	3,22	1,22	1,84	5,41	5,06	6,63	+ 1,57
2004	2,99	2,30	1,92	5,99	4,91	8,29	+ 3,38

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

Source : SROT, Direction générale de la comptabilité publique.

• Les opérations effectuées au cours de la période complémentaire sont légèrement plus importantes en 2004 qu'en 2003 : 13,2 milliards d'euros au lieu de 11,7 milliards d'euros⁽¹⁾. Le principal écart est attribuable aux recettes du budget général, qui s'élèvent à 2,3 milliards d'euros au lieu de 1,22 milliard d'euros l'année précédente. Comme en 2002 et 2003, le solde de la période complémentaire est positif (3,38 milliards 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 (Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole), 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 (13 milliards d'euros en 1994, mais moins de 3 milliards d'euros en 2004).

À 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.

• Aux termes des articles 9 à 11 du décret du 14 mars 1986 précité, trois types d'opérations sont réalisés pendant la période complémentaire :

– le paiement de dépenses ordinaires autres que de personnel qui se rapportent à des droits nés au cours de l'année achevée, si les ordres de paiement correspondants ont été émis jusqu'au 31 décembre pour les mandats ou le 10 janvier pour les ordonnances et si le paiement est intervenu avant le 15, le 23, le 30 janvier ou le 7 février selon la catégorie de comptes et d'opérations concernées ;

– les régularisations (imputations définitives d'opérations inscrites sur des comptes d'imputation provisoire, modification d'écritures erronées, règlement des rétablissements de crédits etc.) lorsqu'elles interviennent aux mêmes dates que précédemment ;

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

– les règlements réciproques (autres que les recettes fiscales et les fonds de concours) se rapportant à des créances ou des dettes nées au plus tard le 31 décembre, si leur paiement ou leur encaissement est intervenu avant le 15 janvier, le 30 janvier ou le 7 février, selon les comptables concernés. Par « règlements réciproques », on entend les opérations entre, d'une part, le budget général ou les comptes spéciaux du Trésor et, d'autre part, certains « 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 France, Caisse des dépôts et consignations et autres institutions financières spécialisées).

L'exécution de ces règlements réciproques mérite une attention particulière, car ils apparaissent comme le principal outil du Gouvernement pour « piloter » le solde budgétaire de fin d'année : la notion de créances ou de dettes « nées avant le 31 décembre » peut faire l'objet d'interprétations ; l'existence de créances ou de dettes avant cette date n'oblige pas les ordonnateurs à émettre les titres de recettes ou les ordonnances de paiement correspondants ; bon nombre de règlements sont assignés sur l'Agent comptable central du Trésor ⁽¹⁾, qui dispose à la fois de l'information la plus fine sur les conditions d'exécution budgétaire et du délai le plus important pour comptabiliser les règlements réciproques (le délai maximal du 7 février s'applique à lui seul).

OPERATIONS DE DEPENSES DE L'ACCT EN PERIODE COMPLEMENTAIRE

(en millions d'euros)

	PC 2002	PC 2003	PC 2004
1. Budget général			
♦ Dépenses ordinaires des services civils	1.107,35	1.382,07	1.392,97
♦ Dépenses ordinaires des services militaires	109,00	77,02	4,18
♦ Dépenses en capital des services civils	18,30	8,13	4,23
♦ Dépenses en capital des services militaires	217,69	2,30	0,02
Total Budget général	1.452,34	1.469,51	1.401,4
2. Comptes spéciaux du Trésor	2.765,64	2.071,09	1.885,96

Source : Agence comptable centrale du Trésor.

Les opérations de dépenses en capital des services civils sont quasiment divisées par deux (– 48%). Les dépenses militaires sont, elles aussi, en net recul (– 95%), compte tenu de leur assignation à l'Agence comptable des services industriels de l'armement (ACSIA).

(1) L'ACCT 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.

REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT : SYNTHÈSE

(en millions d'euros)

Opérations	PC 2003		PC 2004	
	Nombre d'ordonnances	Montants	Nombre d'ordonnances	Montants
1. Budget général				
♦ Dépenses	52	1.215,70	38	1.373,10
♦ Recettes	29	1.222,84	14	2.276,99
2. Comptes spéciaux du Trésor				
♦ Dépenses	24	1.558,17	24	1.668,67
♦ Recettes	40	5.463,90	29	6.074,83

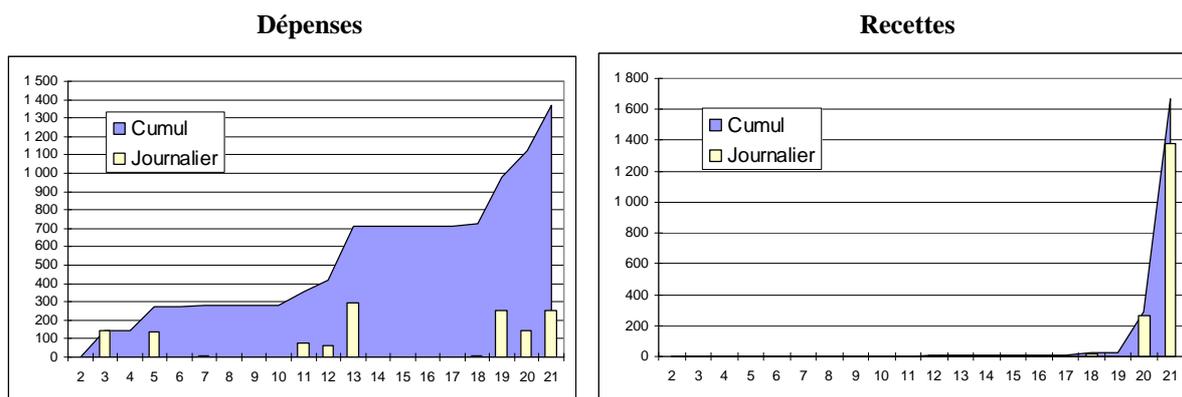
Source : Agence comptable centrale du Trésor.

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.

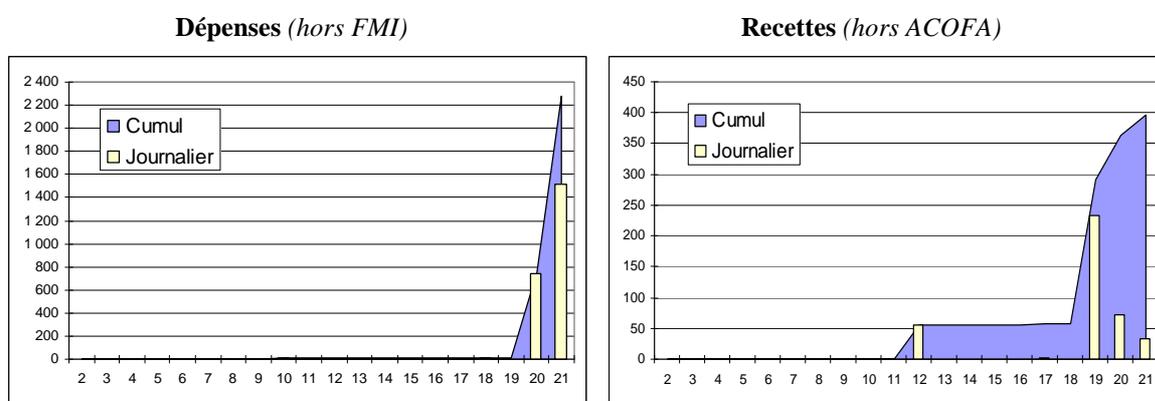
Les dépenses du budget général ont été relativement échelonnées au cours de la période complémentaire. Le 5 janvier, l'ACOSS a reçu 135,6 millions d'euros au titre de l'apurement des cotisations familiales dues par l'État à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Le 13 janvier, 283 millions d'euros ont été dépensés en faveur de la prime de Noël destinée aux allocataires du RMI, pour laquelle des crédits avaient été ouverts par le collectif de fin d'année. Le 19 janvier, 254,4 millions d'euros ont été versés au titre de la contribution de l'État aux mécanismes de compensation entre les régimes d'assurance vieillesse. Enfin, plusieurs dépenses importantes ont été effectuées le dernier jour de la période complémentaire (21 janvier), en particulier le versement de 40,3 millions d'euros à la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) afin de financer la garantie publique aux opérations de soutien aux exportations et 150,2 millions d'euros à l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO) au titre de régularisations liées aux exonérations des contrats d'apprentissage.

Les recettes, elles, ont été concentrées en fin de période complémentaire. Le 20 janvier, 682 millions d'euros ont été prélevés sur le Fonds de réserve du financement du logement en application du décret n° 2004-1467 du 23 décembre 2004. Le 21 janvier a vu l'encaissement d'un excédent de trésorerie d'un milliard d'euros versé par la Coface. On notera qu'à la différence des deux années précédentes, les opérations de dépenses et de recettes avec la Coface ont eu lieu le même jour.

REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT SUR LE BUDGET GENERAL



REGLEMENTS RECIPROQUES COMPTABILISES PAR L'ACCT SUR LES COMPTES SPECIAUX



Pour les comptes spéciaux du Trésor, la recette la plus importante – comme de coutume depuis 2001 – est constituée par le remboursement de l’avance consentie à l’ACOFA (5.679 millions d’euros). Les autres recettes sont essentiellement des paiements effectués par Natexis ou par l’Agence française de développement au titre de prêts aux États étrangers. Le pilotage du solde budgétaire apparaît plus nettement du côté des dépenses. À l’instar des années précédentes, la mise en œuvre « raisonnée » des crédits ouverts sur le compte d’affectation spéciale n° 902-24 « Compte d’affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » se traduit par des paiements, le 20 janvier, de 250 millions d’euros à ERAP et, le 21 janvier, de 426 millions d’euros à l’Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) et de 940 millions d’euros à Charbonnages de France. Les droits des bénéficiaires ont bien été ouverts avant le 31 décembre, ce qui offrait la possibilité, selon que le paiement intervenait avant ou après le 21 janvier 2005, de comptabiliser la dépense sur la gestion 2004 ou la gestion 2005. Certes, les dépenses ayant été payées avant le 21 janvier ont été, dans le respect des règles posées par le décret du 14 mars 1986, prises en compte au titre du budget 2004. Mais, comme l’année dernière, votre Rapporteur général note que, 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.- La poursuite de la diminution des soldes d'imputation provisoire

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), au nombre d'environ 250, représentent plusieurs fois le montant total du budget de l'État.

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 élémentaire de sincérité des comptes. Ce principe de sincérité, protégé par le Conseil constitutionnel et la Cour des comptes, est désormais explicitement posé par l'article 28 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui 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 (qui remplacera le Compte général de l'administration des finances), 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 dits « 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 2004. Globalement, sur les CIP de recettes, le montant des opérations en solde a décru de 28% entre 2003 et 2004, après 49% entre 2002 et 2003 et 39% entre 2001 et 2002. Pour les CIP de dépenses, le montant des opérations en solde a diminué de 72% entre 2003 et 2004, après 59% entre 2002 et 2003 et 52% entre 2001 et 2002. Ces résultats sont de très 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.

**ÉVOLUTION DES SOLDES DES COMPTES D'IMPUTATION PROVISoire
EN FIN DE GESTION**

(en millions d'euros)

	Gestion 2001	Gestion 2002	Gestion 2003	Gestion 2004
A.– CIP Recettes				
1. Comptes « budgétaires »				
♦ 475.1 « Budget général »	191,39	143,51	143,36	150,88
♦ 475.2 « Comptes spéciaux du Trésor »	3,61	3,41	35,53	4,79
♦ 475.3 « Budgets annexes de l'État »	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Comptes mixtes				
♦ 475.94 « Recettes des administrations financières »	544,61	389,72	337,98	261,76
♦ 475.98 « Recettes diverses »	1.130,36	596,37	71,79	27,58
♦ 476.2 « Comptables non centralisateurs. Virements » ...	–	(b) 97,53	60,97	15,40
♦ 476.8 « Recettes des comptables non centralisateurs. Autres (État et correspondants) »	810,73	369,92	98,33	36,14
♦ 477 « Recettes des receveurs des administrations financières »	67,81	82,06	108,64	116,32
Total CIP Recettes	2.748,51	1.682,52	856,60	612,87
B.– CIP Dépenses				
1. Comptes « budgétaires »				
♦ 471.1 « Budget général »	77,22	80,22	71,85	6,21
♦ 471.2 « Comptes spéciaux du Trésor »	14,50	5,39	3,79	2,97
♦ 471.3 « Budgets annexes de l'État »	0,00	0,02	0,00	0,00
2. Comptes mixtes				
♦ 471.98 « Dépenses diverses » (a)	975,68	443,46	70,09	26,54
♦ 472.8 « Dépenses des comptables non centralisateurs. Autres (État et correspondants) »	196,28	66,81	71,26	13,05
♦ 473 « Dépenses des receveurs des administrations financières »	12,60	19,65	34,18	21,40
Total CIP Dépenses	1.276,28	615,55	251,17	70,17

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

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

Source : Balance détaillée des comptes.

Ces résultats ont été obtenus grâce à l'accentuation du plan national d'action sur les comptes d'imputation provisoire. Selon les éléments recueillis par

vos Rapporteur général auprès de la direction générale de la comptabilité publique, « *les améliorations apportées aux circuits comptables associées à un pilotage plus précis des comptes de la direction générale de la comptabilité publique mais également d'autres directions générales (DGI/DGDDI) ont permis de diminuer notablement le solde de ces comptes en 2004. Les objectifs déclinés au plan départemental, fixés pour la période de 2003 à 2005 ont été largement dépassés puisque les soldes de CIP de recettes représentent à fin 2004, 0,15% des recettes budgétaires pour un objectif de 0,22% et les CIP de dépenses 0,02% des dépenses budgétaires pour un objectif de 0,07%. Cette démarche de qualité comptable, qui s'inscrit dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, sera bien entendu prolongée en 2005* ».

B.- UNE ETAPE IMPORTANTE DANS LE RETABLISSEMENT DES FINANCES DE L'ETAT

1.- L'affectation intégrale des surplus fiscaux à l'assainissement budgétaire

A 44,0 milliards d'euros, le déficit du budget de l'État s'améliore de 11,7 milliards d'euros par rapport à 2003, soit une **réduction de près d'un quart** (– 22,9%).

ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ETAT

(en millions d'euros)

	2003	LFI 2004	Exécution 2004	Exécution/LFI		2004/2003	
A.- OPÉRATIONS DÉFINITIVES :							
I.- Budget général ^(a) :							
– Dette publique et garanties (titre I)	38.254	38.980	38.667	– 312	– 0,8%	413	1,1%
– Autres dépenses ordinaires civiles (titres II, III et IV)	182.845	189.263	189.251	– 12	0,0%	6.406	3,5%
– Dépenses civiles en capital (titres V et VI)	13.004	13.883	14.818	936	6,7%	1.814	13,9%
– Dépenses militaires	39.709	41.565	40.989	– 576	– 1,4%	1.280	3,2%
Total des charges nettes du budget général	273.812	283.690	283.725	35	0,0%	9.913	3,6%
Ressources nettes du budget général	217.061	228.296	238.225	9.929	4,3%	21.164	9,8%
Solde du budget général	– 56.751	– 55.394	– 45.501	9.894	– 17,9%	11.251	– 19,8%
II.- Comptes d'affectation spéciale :							
Charges à caractère définitif	6.563	7.629	9.178	1.549	20,3%	2.615	39,8%
Ressources à caractère définitif	6.150	7.631	9.253	1.622	21,2%	3.103	50,5%
Solde des opérations définitives des comptes spéciaux du Trésor	– 413	3	75	72	2.849,6%	488	– 118,2%
Total des opérations définitives (I + II) :							
Charges	280.375	291.319	292.903	1.584	0,5%	12.528	4,5%
Ressources	223.211	235.927	247.478	11.550	4,9%	24.267	10,9%
Solde des opérations définitives	– 57.164	– 55.392	– 45.426	9.966	– 18,0%	11.739	– 20,5%
B.- OPÉRATIONS TEMPORAIRES ^(b)							
Charges	77.855	66.811	71.925	5.114	7,7%	– 5.930	– 7,6%
Ressources	78.033	67.121	73.389	6.268	9,3%	– 4.644	– 6,0%
Solde des opérations temporaires	178	310	1.464	1.154	371,8%	1.286	723,4%
SOLDE GÉNÉRAL (A + B)	– 56.987	– 55.081	– 43.962	11.120	– 20,2%	13.025	– 22,9%
Déficit de l'Etat au sens du Traité de Maastricht	– 4,0%	– 3,7%	– 3,2%	0,50%	– 13,5%	0,80%	– 20,0%

(a) hors recettes d'ordre/FSC.

(b) hors FMI/FSC.

• Les **comptes spéciaux du Trésor** ont apporté une **contribution exceptionnellement positive** (1,5 milliard d'euros) à l'équilibre du budget de l'État. Cet excédent est presque également réparti selon les catégories de comptes :

– les comptes d'avance ont enregistré un excédent de 411 millions d'euros, après 656 millions d'euros en 2003, attribuable presque exclusivement au compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », dont le solde positif de 483 millions d'euros, lié à la poursuite de l'amélioration du recouvrement des impositions locales ⁽¹⁾ apparaît en retrait par rapport à 2003, année durant laquelle il avait atteint 664 millions d'euros ;

– les comptes de commerce se sont soldés par un excédent de 373 millions d'euros, essentiellement grâce aux bons résultats du compte n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » qui retrace, en recettes comme en dépenses, l'incidence budgétaire des opérations sur instruments financiers à terme conduites par l'Agence France Trésor (AFT) pour réduire la charge de la dette de l'État. Cet excédent reflète l'arrivée à maturité du dernier programme d'émission de contrats d'échange (*swaps*) de taux d'intérêt mis en œuvre en février et juillet 2002 (sur un montant nominal de 24 milliards d'euros) ;

– les comptes de prêts ont de même dégagé un excédent de 560 millions d'euros dont 617 millions d'euros au titre du compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social » et 213 millions d'euros à celui du compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France », l'excédent provenant de dépenses inférieures aux prévisions en raison de retard dans la négociation des accords de consolidation de dettes (le compte n° 903-17 prévoyait 1.088 millions d'euros de dépenses, dont seulement 92 millions d'euros ont été effectivement consommés, les reports sur le compte atteignant ainsi 1.499 millions d'euros, permettant de faire face aux engagements au titre des accords en cours de refinancement (Cameroun, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Indonésie, Kirghizie, Sierra Leone) et à celui des accords en préparation (Burundi, République du Congo, Équateur, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guyana, Îles Cook, Kenya, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Niger, République Dominicaine, Rwanda, Sierra Leone, Tchad, et Yémen).

(1) Ce compte enregistre, en dépenses, les avances accordées aux collectivités territoriales, dont le montant correspond à celui des émissions de rôles de l'année en taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle, et, en recettes, les recouvrements effectifs pour chacun de ces impôts, ainsi que les écritures de recettes pour ordre ayant pour contrepartie soit un dégrèvement, soit une admission en non-valeur. Le compte est normalement déficitaire car ses dépenses correspondent au montant des émissions d'impôts déterminées par les collectivités locales, tandis que ses recettes dépendent des recouvrements constatés qui, par définition, ne correspondent pas à l'intégralité des émissions. Ce déséquilibre est atténué par le fait qu'aux dépenses recouvrant les émissions de la seule année courante correspondent des recettes afférentes non seulement à des émissions de l'année courante (le taux de recouvrement s'établissant à environ 85% sur l'année d'émission) mais aussi à celles d'années antérieures.

Il convient en outre de constater que les comptes d'affectation spéciale ont enregistré un volume élevé de recettes et de dépenses (9,2 milliards d'euros contre 7,6 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale) lié au fort dynamisme des recettes du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

En effet, après 2,5 milliards d'euros en 2003, le produit de cessions de titres, parts et droits de sociétés a fortement augmenté en 2004, **pour atteindre 5,6 milliards d'euros** (dont 1 milliard d'euros liés à la cession de la participation dans Thomson réalisée en novembre 2003 mais encaissée en 2004), l'État tirant pleinement partie de la cohérence des options stratégiques retenues pour ses participations et de l'amélioration des conditions boursières depuis le milieu de l'année 2003.

RECETTES DE CESSIONS DE TITRES EN 2004

(en millions d'euros)

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

– Au lendemain de l'annonce de la **création d'une société commune** (*joint venture*) entre **Thomson et l'opérateur chinois TCL** à laquelle a été apportée l'activité de fabrication de téléviseurs du groupe français, l'État a cédé les 18% du capital de Thomson qu'il détenait *via* la holding TSA, détenue à 100% par la puissance publique, le 4 novembre 2003 par le biais d'un placement institutionnel accéléré. Le produit de la cession (**1,02 milliard d'euros**), perçu par TSA, a été restitué à l'État sous la forme d'un dividende au titre des résultats l'exercice 2003.

– L'État, dans le cadre de la politique de valorisation de son patrimoine immobilier, a cédé à la Caisse des dépôts et consignations, en mars 2004, ses 74% dans le capital de la **Société nationale immobilière** (SNI), propriétaire de 73.000 logements individuels et collectifs, principalement destinés aux personnels du ministère de la Défense (gendarmes en particulier), et qui avait acquis en 2001 le patrimoine immobilier des Houillères des bassins de Lorraine. Cette opération a rapporté **519 millions d'euros**.

– L’ouverture du capital de Snecma s’est traduite par une recette de **1,45 milliard d’euros**, l’État conservant 62,2% du capital de l’entreprise ⁽¹⁾. Ce processus d’ouverture de 35% du capital, a pris la forme, entre le 4 et le 16 juin 2004, pour deux fractions égales de titres, d’une offre à prix ouvert destinée aux particuliers (dans des conditions favorables puisque assortie de l’attribution d’une action gratuite pour dix achetées et d’une exonération des frais de garde pendant 18 mois) et d’un placement global garanti auprès d’investisseurs institutionnels. Ces deux offres ont rencontré un net succès en étant souscrites plus de deux fois, plus de 800.000 particuliers y participant. En outre, conformément à la loi, 10% de cette offre a ensuite été proposée aux salariés et anciens salariés du groupe, qui détiennent à présent 3,5% du capital de Snecma. Cette offre a dépassé, elle aussi, le montant ouvert à la souscription : 58% des salariés de Snecma en France y ont participé, témoignant de leur confiance dans le groupe et de leur volonté d’être plus fortement associés à ses succès.

– Dans un contexte boursier très volatil, marqué par l’attente d’une cession par l’État de ses titres qui tendait à freiner l’évolution du cours de l’action **France Télécom** (stable depuis avril 2003), l’État a décidé le 31 août 2004 de céder 10% du capital du groupe au moyen d’un placement accéléré auprès d’investisseurs institutionnels. Pour ce faire, il a mis en concurrence une quinzaine de banques invitées à lui soumettre une garantie de prix et à participer au placement. La cession a été réalisée le 1^{er} septembre 2004, pour une recette de 5,1 milliards d’euros, dont 1,9 milliard d’euros portant sur les actions encore détenues directement par l’Etat, soit l’une des plus grandes opérations accélérées jamais réalisées en Europe. Comme l’entreprise a parallèlement lancé une émission d’obligations convertibles en actions pour 1,15 milliard d’euros, la part de l’État dans le capital de France Télécom a été diluée à 42,25%, le Gouvernement ayant rappelé à cette occasion son intention de demeurer un actionnaire de référence à moyen terme.

L’essentiel des ressources de cession de titres a été utilisé, comme à l’accoutumée, pour **solder les dettes des entreprises publiques ou soutenir des entreprises fragilisées par des évolutions sectorielles défavorables**.

**PRINCIPALES DOTATIONS EN CAPITAL VERSEES
A PARTIR DU COMPTE N° 902-24 EN 2004**

(en millions d’euros)

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

(1) Il faut d’ailleurs remarquer qu’afin de rassurer les marchés lors de la cotation du groupe, l’État s’est engagé à conserver ses titres pendant une période de 365 jours.

– En premier lieu, les **1,9 milliard d'euros** de recettes nettes des frais de placement liées à la privatisation de France Télécom ont été consacrés, en sus d'une dotation complémentaire de 200 millions d'euros, à rembourser une partie de l'emprunt de 9 milliards d'euros contracté par l'ERAP début 2003 pour assumer la part de l'État dans la recapitalisation de 15 milliards d'euros de l'opérateur de téléphonie dans le cadre du plan de redressement du groupe. Le succès de l'opération de cession de titres a d'ailleurs démontré la pertinence de la stratégie retenue, qui consistait à garantir la neutralité financière à moyen terme pour l'État du plan de redressement en assurant la couverture du coût de l'emprunt par les recettes tirées de l'ouverture du capital de France Télécom.

– L'**Imprimerie nationale** s'est trouvée fin 2004 (en dépit du départ anticipé de 300 salariés) dans une situation financière dramatique. Elle fait face à un fort déficit de compétitivité par rapport à ses concurrents européens du fait de l'éclatement géographique de sa production et de charges de personnel excessivement lourdes (42% du chiffre d'affaires en 2003), manque de compétitivité qui s'est notamment traduit par la perte de contrats importants dans la période récente (les annuaires téléphoniques français en particulier). Pour éviter une cessation de paiement, l'État a accordé en janvier 2004 une **avance d'actionnaire de 65 millions d'euros** qui couvre actuellement les besoins de trésorerie de l'entreprise. La Commission européenne a autorisé le versement de cette aide en tant qu'aide au sauvetage, à condition qu'elle soit remboursée d'ici août 2005 et que l'État français lui présente un plan de restructuration en vue de procéder à une recapitalisation de l'entreprise avant fin 2004. Ce plan a été transmis aux instances représentatives du personnel début juillet 2004 : il prévoit le recentrage des activités sur les sites de Douai (le siège parisien de la société ayant été vendu) et de Choisy-le-Roi et la suppression de 352 postes pour ramener les effectifs à 780 salariés. En contrepartie, l'État devrait verser une dotation en capital à brève échéance.

– L'État a versé une dotation en capital de 250 millions d'euros à **GIAT Industries**, soit près du tiers de l'engagement de l'État annoncé lors de la conclusion du contrat d'entreprise du 26 mars 2004, le montant définitif de la recapitalisation dépendant de la capacité de l'entreprise à rétablir sa situation financière. On rappellera que ces dotations accompagnent le projet stratégique de restructuration industrielle et sociale, dénommé « GIAT 2006 » qui prévoit le recentrage de GIAT sur son cœur de métier (les systèmes d'armes et blindés et les munitions, de la conception au maintien en condition opérationnelle), la réduction des implantations à cinq sites principaux et la diminution des effectifs à un peu plus de 2.900 emplois.

– L'État a de même consenti un effort financier significatif au titre du plan de redressement du groupe **Alstom**, selon des modalités définies dans les accords, entre l'Etat, le groupe Alstom et ses principales banques créancières signés le 2 août 2003, amendés par avenant du 20 septembre 2003, et le 27 mai 2004, l'intervention ayant été approuvée par la Commission européenne dans sa décision du 7 juillet 2004. L'État s'est ainsi engagé à octroyer sa garantie, en second rang

et pour un montant maximal de 1,25 milliard d'euros, dans le cadre d'une nouvelle ligne syndiquée de cautions d'un montant maximum de 8 milliards d'euros émise par les banques, la période d'émission de cautions sur cette ligne étant de deux ans à compter du 2 août 2004. Parallèlement, l'Etat est **devenu actionnaire du groupe** et le restera le temps nécessaire à son redressement, avec l'engagement de sortir du capital d'Alstom douze mois après que le groupe aura atteint la notation « *investment grade* » (c'est-à-dire éligible à l'investissement sans les réserves qui s'attachent aux « *junk bonds* ») et en tout état de cause dans un délai de quatre ans. L'approbation de la Commission européenne a rendu possible la conversion automatique en actions des titres subordonnés à durée déterminée remboursables en actions (TSDDRA) souscrits par l'Etat le 23 décembre 2003, pour un montant de **300 millions d'euros**, ce qui l'a conduit à détenir près de 18,4% du capital au 7 juillet 2004. En outre, l'Etat a participé à l'augmentation de capital, votée par les actionnaires du groupe et intervenue durant l'été 2004, en souscrivant à hauteur de 184 millions d'euros à l'augmentation de capital en espèces au prix de 0,40 euro par action, en convertissant en actions 200 millions de titres subordonnés à durée déterminée qu'il avait souscrits le 23 décembre 2003, et en acquérant auprès de la Caisse française de développement industriel (CFDI) les actions Alstom résultant de la conversion de 31 millions d'euros de créances relatives au prêt subordonné à durée déterminée que la CFDI a octroyé à Alstom pour le compte de l'Etat en septembre 2003. A l'issue de ces opérations, l'Etat détient 21,36% du capital et des droits de vote d'Alstom. Le coût net de ces opérations s'est élevé à **215 millions d'euros** en 2004 (après 300 millions d'euros en 2003), versés à partir du compte n° 902-24.

– Se sont ajoutées à ces opérations spécifiques les traditionnelles dotations « récurrentes » à Charbonnages de France et à l'EPFR.

L'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR), a pour objet d'assurer le financement du cantonnement des 29 milliards d'euros d'actifs compromis du Crédit Lyonnais qui avaient été transférés en 1999 au Consortium de réalisation (CDR), pour faire face aux échéances du prêt concédé par le Crédit Lyonnais afin d'assurer la couverture du cantonnement. Ses ressources sont désormais quasi exclusivement constituées des dotations en capital consenties par l'État, l'apport des cessions des titres « réalisables » par le CDR étant désormais épuisé. Ce ne sont pas moins de 6,8 milliards d'euros de dotations qui doivent être mobilisées jusqu'à l'échéance du prêt en 2014, grevant le compte n° 902-24 de montants proches de 700 millions d'euros par an. En 2004, compte tenu du dynamisme des recettes du compte, la dotation a atteint 1,1 milliard d'euros.

L'État couvre en outre annuellement les charges d'exploitation et de restructuration de la houille conformément aux accords passés dans le cadre du traité CECA, en versant une dotation en capital à Charbonnages de France (CDC).

Après avoir versé à titre de régularisation de dotations insuffisantes en 2001 et 2002 une dotation en capital d'un montant de 1.408 millions d'euros en janvier 2004 (comptabilisée au titre de l'exercice 2004), l'État a concédé une nouvelle dotation de 940 millions d'euros qui devrait solder l'engagement financier de la puissance publique, la dissolution de CDF devant intervenir en 2007.

• Le budget général a, pour sa part, connu un très net redressement de son solde, qui est passé de 56,8 milliards d'euros en 2003 à 45,5 milliards d'euros en 2004. Cette réduction de 11,3 milliards d'euros (– 19,8%) en un an, et de 9,9 milliards d'euros (– 17,9%) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, résulte exclusivement de l'affectation intégrale des plus-values conjoncturelles de recettes à l'assainissement budgétaire, les charges nettes du budget général de l'État, à 283,7 milliards d'euros, étant strictement conformes au plafond déterminé par le Parlement. **Le déficit retrouve ainsi un niveau inférieur de près de 5 milliards d'euros à celui constaté en 2002** (50,0 milliards d'euros).

2.- Les deux tiers des marges de manœuvre budgétaires ont été consacrés à réduire le déficit de l'État

Le tableau ci-dessous permet d'apprécier les modalités de répartition des marges de manœuvre budgétaires retenues en 2004.

LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES EN 2004

(en milliards d'euros)

plus-values spontanées de recettes anticipées :			plus-values spontanées de recettes constatées :		
8,8			18,7		
+			+		
effets des mesures antérieures à 2002 :			effets des mesures antérieures à 2002 :		
2,0			2,0		
=			=		
marges de manœuvre anticipées :			marges de manœuvre réelles :		
10,8			20,7		
baisses d'impôt :	progression des charges (charges nettes et prélèvements sur recettes) :	réduction du déficit :	baisses d'impôt :	progression des charges (charges nettes et prélèvements sur recettes) :	réduction du déficit :
1,5 (14%)	6,9 (64%)	2,4 ^(a) (22%)	1,5 (7%)	6,5 (31%)	12,7 (62%)
principes de gestion prévus :			gestion réelle :		
– respect de la norme de dépense			– norme de dépense tenue		
– affectation intégrale des plus-values éventuelles à la réduction des déficits			– affectation de 100% (9,9 milliards d'euros) des plus-values à la réduction des déficits		

(a) 1,3 milliard d'euros dans la loi de finances initiale. Cependant, les concours à RFF versés à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-24 jusqu'en 2004 puis compris, à partir de cette date, dans les charges nettes du budget général, doivent être intégrés en 2003 au budget général pour autoriser une comparaison pertinente.

Dans la loi de finances initiale, la prudence des prévisions de ressources permettait d'entrevoir l'existence d'un surplus de recettes fiscales et non fiscales par rapport à 2003 limité à 10,8 milliards d'euros, dont 5,0 milliards d'euros devaient être consacrés à l'ajustement des dépenses à l'inflation (respect de la « norme zéro » en volume), 0,4 milliard d'euros affecté aux prélèvements sur recettes (le tassement de la contribution française au financement du budget communautaire permettant de compenser l'évolution des dotations indexées au profit des collectivités territoriales) et 1,5 milliard d'euros nécessaire au financement des dotations au Réseau ferré de France (traditionnellement versées à partir du compte de privatisations et intégrées, à partir de 2004, au budget général de l'État). Le reliquat des marges de manœuvre telles qu'alors évaluées, soit 3,9 milliards d'euros, a été, dans un esprit de responsabilité, affecté prioritairement à la réduction du déficit (2,4 milliards d'euros) sans que l'indispensable poursuite de l'effort d'allégement des impôts ne soit pour autant sacrifiée (1,5 milliard d'euros de baisses supplémentaires).

La pertinence des choix budgétaires de l'automne 2003, qui combinaient une évaluation très prudente des ressources et la répartition équilibrée des marges de manœuvre, s'est clairement manifestée dans le contexte d'embellie conjoncturelle des ressources de l'État. Dès lors que la dépense était tenue, tandis que les prélèvements sur recettes se révélaient extrêmement proches des prévisions (-0,4 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale), l'apparition d'un fort surplus non anticipé de recettes a permis une réduction de 12,7 milliards d'euros du déficit, ce qui représente 62% des marges de manœuvre constatées en 2004 (les allègements d'impôts en représentant dans ce contexte 7% et l'évolution des dépenses en ligne avec la seule inflation 31%).

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 7 juin 2005.

Votre **Rapporteur général** a tout d'abord souligné l'intérêt qui s'attache aux enseignements à tirer des premiers résultats relatifs à l'exécution 2004, la définition des choix budgétaires et économiques du nouveau Gouvernement étant en discussion. La gestion budgétaire durant l'année 2004, dont les résultats sont exceptionnels du point de vue des finances publiques, démontre la pertinence des règles de conduite dont s'est dotée la majorité depuis l'alternance et la nécessité de s'y tenir pour mener à bien le redressement des finances publiques.

S'agissant de la gestion comptable 2004, votre Rapporteur général a pu constater, auprès de l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qu'aucun dossier n'a été soumis à la signature du ministre durant la période complémentaire, arrêtée au 21 janvier 2005, aucun report ni aucune anticipation de dépenses ou de recettes n'étant effectué entre les exercices 2004 et 2005. On ne constate également aucun élément très particulier s'agissant des règlements réciproques entre l'Etat et des organismes « satellites » qui entretiennent avec lui des relations financières. L'examen des soldes des comptes d'imputation provisoire (CIP) (où sont enregistrés des mouvements en dépenses ou en recettes dont l'imputation ne peut pas être effectuée de façon certaine au moment où ils sont réalisés) montre en outre que l'objectif de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui impose un apurement total des CIP de dépenses en fin de période complémentaire est en bonne voie d'être tenu : les soldes des comptes d'imputation provisoire, en diminution régulière depuis 1999, ne dépassent pas 70 millions d'euros en dépenses (– 72%).

L'essentiel est cependant, pour la deuxième année consécutive, le respect strict de la règle du gel en volume de la dépense de l'État, règle qui recouvre deux aspects : le niveau des crédits votés en loi de finances initiale ne dépasse pas les charges de l'année précédente majorées du seul taux d'inflation prévisionnel ; en exécution, le plafond de dépenses fixé par le législateur est rigoureusement respecté. Ainsi, les dépenses exécutées ont été strictement conformes aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2004, soit 283,7 milliards d'euros. S'agissant des étapes de la gestion annuelle, les dotations budgétaires ont été aménagées par quatre décrets d'avance déplaçant 1,4 milliard d'euros de crédits, tandis que le principe de précaution, fondement de la régulation budgétaire, s'est traduit en cours de gestion par la mise en réserve de 4 milliards d'euros de crédits initiaux (20 avril) et de 2,9 milliards d'euros de crédits reportés de 2003 (30 mai) puis par l'annulation de 992 millions d'euros (9 septembre), ce qui témoigne d'une régulation moins contraignante qu'en 2003 (2,4 milliards d'euros alors annulés). Ces annulations, ajoutées à celles opérées par la loi de finances

rectificative (3,7 milliards d'euros) ont permis de financer 5,5 milliards d'euros de dépenses nouvelles, notamment les OPEX (540 millions d'euros), les aides au logement (350 millions d'euros) et des dépenses de solidarité (CMU et allocation adultes handicapés, 195 millions d'euros). Cette régulation, à bien des égards mieux vécue qu'en 2003, devrait permettre de mener dans des conditions sereines le débat qu'ont lancé notamment MM. Didier Migaud et Alain Lambert, parlementaires en mission auprès du ministre chargé du budget, sur l'opportunité de renforcer le dispositif d'information et de mise en œuvre de la régulation budgétaire tel qu'il résulte de la loi organique relative aux lois de finances.

Dans le contexte d'une dépense contenue dans l'enveloppe déterminée par le Parlement dans la loi de finances initiale, l'augmentation du plafond des charges de 1,76 milliard d'euros votée lors du collectif budgétaire de fin d'année a mécaniquement nourri les reports de crédits de la gestion 2004 vers la gestion 2005. A cet égard, on peut regretter la pause dans le mouvement de réduction du « surplomb » de reports, engagé depuis 2002, puisque les reports entrants sont passés de 14 milliards d'euros en 2002 à 11,3 milliards d'euros en 2003 puis 8,8 milliards d'euros en 2004, alors que les reports entrant en 2005 devraient atteindre environ 9,8 milliards d'euros. L'effort de réduction doit d'autant plus être poursuivi que la loi organique relative aux lois de finances impose, à juste titre, un plafonnement à 3% par programme du montant des crédits susceptibles d'être reportés.

Dans le domaine des recettes, l'exécution budgétaire 2004 a été très satisfaisante. Les bons résultats ont d'abord été permis par les prévisions particulièrement prudentes dans la loi de finances initiale, qui retenait une hypothèse de croissance de 1,7% et une hypothèse d'élasticité des recettes de 0,6. Les marges de manœuvres budgétaires anticipées, évaluées à 10,8 milliards d'euros, ont servi trois priorités. En premier lieu, 6,9 milliards d'euros ont répondu à la nécessaire progression des charges : 5 milliards d'euros pour l'évolution en valeur des dépenses dans le respect de la « norme zéro » en volume, 1,5 milliard d'euros pour la budgétisation des concours à Réseau ferré de France et 400 millions d'euros de hausse des prélèvements sur recettes. En deuxième lieu, 1,5 milliard d'euros ont été consacrés aux baisses d'impôts, en particulier à la diminution de 3% du barème de l'impôt sur le revenu et à l'augmentation de la prime pour l'emploi. En troisième lieu, 2,4 milliards d'euros ont été affectés à la réduction du déficit, soit plus d'un cinquième des surplus de recettes attendus.

Cette prudence initiale a permis de tirer pleinement parti des conditions d'exécution du budget 2004. Le niveau des plus-values de recettes a atteint un montant exceptionnel de 9,9 milliards d'euros de plus que prévu dans la loi de finances initiale : 4,3 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés net, 2,5 milliards d'euros pour la TVA nette et 1,4 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu. Ces « bonnes surprises » ont été intégralement affectées à la réduction du déficit de l'État, choix qui devrait constituer un précédent à suivre dans l'avenir. Au total, les marges de manœuvre constatées en exécution ont donc été réparties à hauteur de 7% pour les baisses d'impôt (1,5 milliard d'euros), de 31% pour

l'augmentation des dépenses (6,5 milliards d'euros) et de 62% pour la diminution du déficit (12,7 milliards d'euros).

Cette gestion à la fois prudente et vertueuse a permis d'abaisser le déficit de l'État à 44 milliards d'euros, soit 11 milliards d'euros de moins que prévu en loi de finances initiale et, surtout, 13 milliards d'euros de moins qu'en 2003 (- 23%). S'il faut se réjouir de ce que le déficit a été diminué de près d'un quart, on doit cependant constater qu'en dépit de ces bons résultats l'équilibre primaire, qui mesure le déficit après avoir retranché les charges de la dette, c'est-à-dire le poids du passé, n'a même pas été atteint, la charge nette de la dette de l'État représentant 37,8 milliards d'euros en 2004.

Cette amélioration du solde budgétaire a permis une légère décélération de l'endettement public. Celui-ci a progressé entre 2003 et 2004 de 7%, soit 71,4 milliards d'euros, alors qu'il avait augmenté de 10% entre 2002 et 2003 (94,2 milliards d'euros). La dette publique atteint aujourd'hui le montant colossal de 1.067 milliards d'euros, ce qui correspond à 64,7% du PIB et 17.161 euros par habitant. La dette de l'État représente 839,9 milliards d'euros, soit près de 80% de la dette publique.

En définitive, trois conclusions peuvent être tirées des premiers résultats de l'exécution budgétaire 2004. D'abord, il ne faut pas gaspiller les excédents de recettes qu'offrent les périodes de croissance. Cette exigence, pleinement satisfaite en 2004, a trop souvent été négligée dans le passé. Ensuite, les baisses d'impôt doivent être décidées avec la plus grande prudence, *a fortiori* lorsque la croissance fléchit. La diminution des prélèvements suppose une stratégie fiscale constante, lisible et pluriannuelle. Enfin, il faut tenir la norme de maîtrise de la dépense, « règle d'or » indispensable à l'assainissement de nos finances publiques. En dépit du ralentissement de la croissance, il semble que les prévisions de recettes de la loi de finances initiale puissent être atteintes même en cas de croissance effective en 2005 aux alentours de 1,7%. Cette « marge de sécurité » ne doit pas être gaspillée. L'effort de réduction de nos déficits n'est pas seulement la conséquence de nos engagements européens, il est avant tout la condition indispensable de notre désendettement et, partant, de l'allègement du fardeau qui pèse sur les générations futures, les grandes sacrifiées de notre politique budgétaire depuis trop longtemps.

M. Didier Migaud a salué l'habileté de présentation de votre Rapporteur général, tout en soulignant qu'elle ne saurait camoufler les mauvais résultats de l'exécution budgétaire. Votre Rapporteur général a pris le risque de présenter un rapport sur l'exécution qui pourrait accuser un décalage avec celui que la Cour des comptes publiera prochainement. Car sa démarche procède d'un optimisme démesuré : les résultats observés ne sont « assez remarquables » qu'au regard de leur médiocrité et de l'inefficacité qu'ils reflètent. Le taux des prélèvements obligatoires a augmenté : il ne saurait donc être question d'une quelconque baisse des impôts, même si l'impôt sur le revenu a été allégé, ce qui ne constitue pas au demeurant la mesure la plus pertinente pour soutenir la consommation.

Au regard du niveau de chômage et de la dette publique, l'année 2004 ne paraît constituer une « amélioration » par rapport à l'année 2003 que dans la mesure où cette dernière année avait été celle de tous les mauvais records. L'économie française a pourtant crû de 2,3 % l'an dernier, ce qui laissait une marge de manœuvre appréciable pour mener une politique budgétaire adaptée aux besoins de notre économie. Il n'en a rien été. L'opposition ne peut dans ces conditions porter qu'une appréciation sévère sur l'exécution du budget, certes non sur le seul plan comptable, mais sur le terrain de la solidité financière à moyen terme.

M. Didier Migaud s'est en outre inquiété de la pratique qui consiste à faire voter des crédits supplémentaires dans la loi de finances rectificative du mois de décembre, alors que le temps n'est plus suffisant pour les dépenser, ce qui n'a pas grand sens. La régulation budgétaire peut être un mal nécessaire à partir du moment où elle relève du principe de précaution. Elle ne saurait cependant être systématisée sans faire naître le soupçon d'insincérité budgétaire sur le niveau et le détail des crédits votés par le Parlement qui, lorsque la régulation devient excessive, peuvent sembler peu réalistes. Même s'il est vrai que l'exécutif ne doit pas pouvoir dépasser le plafond de crédits voté par le Parlement, cette régulation apparaît le plus souvent comme une régulation subie.

Il reste enfin à établir si le poids de la dépense publique par rapport au PIB n'a réellement pas augmenté. Les ministres des Finances manient avec dextérité les notions de comptes de l'État et de comptes publics, pour présenter les chiffres sous le jour le plus favorable. Il apparaît cependant que ce sont les comptes publics en général, collectivités locales y compris, qu'il importe de prendre en considération. Si l'on prend cette mesure de référence, il semblerait que la dépense publique a encore augmenté en France et, qu'à tout le moins, les déficits publics et la dette restent fort préoccupants.

M. Didier Migaud a conclu que, dès lors, la présentation de votre Rapporteur général paraît d'autant meilleure dans la forme qu'elle était difficile, voire intenable, sur le fond.

M. Jean-Pierre Gorges n'a pas estimé possible d'être pleinement satisfait d'un budget qui ne va pas au-delà d'une stabilisation des dépenses en volume, alors que ces dépenses le placent en dessous de l'équilibre primaire à hauteur de six milliards d'euros. Dans les années 1997 à 2002, période économique faste, le Gouvernement n'a pas hésité à engager des dizaines de milliers de fonctionnaires, dont la rémunération progresse mécaniquement de 3,5 % par an, ce qui représente une charge très lourde. Car un écart subsiste toujours entre ce chiffre et la croissance économique, souvent inférieure d'1 point, voire davantage. Pour infléchir la tendance, une baisse de 2 % des dépenses en volume serait nécessaire.

Pour diffuser ces idées dans l'opinion publique, les comparaisons par rapport au produit intérieur brut ne sont pas suffisamment parlantes. Il faut faire expressément référence à ce que ces grandeurs représentent pour chaque habitant.

À l'heure où chacun met en avant ses propres revendications, le récent scrutin référendaire est parfois interprété comme une exhortation à céder davantage. Au contraire, il faut faire mieux connaître la situation de surendettement que connaît notre pays et faire autour de ce thème la publicité indispensable.

M. Jean-Jacques Descamps a abondé dans le sens de M. Jean-Pierre Gorges. Comme votre Rapporteur général, il a estimé que l'exécution du budget de 2004 constitue bien une performance. Les dépenses ont été limitées et l'exécution a été performante au-delà de la simple conformité avec les objectifs annoncés. Il convient cependant de tirer toutes les leçons de cette exécution : la dette augmente toujours, certes moins vite, et le déficit demeure. Le budget de l'État s'apparente à ces énormes navires mettant un temps considérable à freiner. M. Didier Migaud n'a pas de leçons à donner à l'actuelle majorité et les déclarations des membres du groupe socialiste donnent à penser que leur intention n'est pas de freiner la dépense. Un grand travail de publicité devra être fait pour communiquer les chiffres au public. Il est nécessaire de démontrer que si l'on veut diminuer le déficit et la dette, il conviendra de diminuer la dépense cette année et qu'il ne servirait à rien de transférer des dépenses de l'État vers les régimes sociaux. L'analyse des charges publiques, comme celle des prélèvements obligatoires, n'est pertinente que menée globalement.

M. Philippe Auberger a souligné les progrès sensibles réalisés en matière budgétaire. Cependant, si la direction est bonne, il faut être encore plus rigoureux dans les conclusions à en tirer. La question de l'équilibre du déficit primaire n'est pas suffisamment parlante. Le niveau du solde est lié au déficit de fonctionnement du budget de l'État et des prestations sociales. Cette situation est liée, non pas à un défaut de demande, mais à un défaut d'investissement. Or, seul le rééquilibrage de l'ensemble des comptes de fonctionnement permettra de dégager des marges de manœuvre pour l'investissement. Par ailleurs, l'effort d'analyse d'économie doit s'attacher à démontrer que l'objectif de rétablir les fondamentaux économiques poursuivis par l'actuelle majorité est bien différent de celui de la précédente.

Votre **Rapporteur général** a souligné qu'il n'y a pas eu, entre 2003 et 2004, d'augmentation du ratio « dépenses publiques/PIB » celui-ci diminuant à l'inverse de 53,7% à 53,5%. En revanche, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB a très légèrement augmenté, les baisses d'impôts pratiquées en 2004, à 1,5 milliard d'euros, étant modérées dans un contexte traditionnel de forte surréaction des ressources fiscales à une croissance de la richesse nationale elle-même plutôt positive. Il convient cependant de se concentrer sur le caractère remarquable de la gestion au cours de l'exécution du budget de 2004, les crédits votés ayant été strictement respectés. En outre, deux tiers des surplus de recettes entre 2003 et 2004 ont été affectés à la diminution du déficit, ce qui témoigne d'une responsabilité budgétaire qui rompt avec le passé. Malgré tout, la situation des finances publiques reste très fragile et l'endettement continue à augmenter. Même si le déficit de l'année 2004 est limité à 44 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter une dizaine de milliards d'euros de déficit sur les comptes

sociaux, il reste très excessif. S'agissant de la dette, compte tenu du très bas niveau des taux d'intérêt, le poids des intérêts demeure stable, bien que le stock de dette augmente de manière importante. La France est donc aujourd'hui dans une situation de vulnérabilité totale face à une éventuelle augmentation des taux d'intérêt. Il convient d'ajouter que les marges de gestion active de la dette sont utilisées au maximum grâce au travail de grande qualité de l'Agence France Trésor.

Il est dès lors nécessaire de s'astreindre à une réelle pédagogie sur les enjeux de la dette. Cet effort d'information sur les effets néfastes de l'endettement est un devoir impérieux. Rien ne sert de se cacher derrière les obligations européennes : la dette publique est un problème strictement national. L'intérêt national, et lui seul, exige d'y faire face.

S'agissant des observations de M. Philippe Auberger sur l'effort d'investissement, il est vrai que des progrès sont à accomplir. Cependant, il faut rappeler que les guichets sociaux qui fonctionnent à plein régime obèrent notre capacité à lui consacrer tous les moyens indispensables. Ainsi, en 2005, entre les centres d'hébergement des demandeurs d'asile ou l'aide médicale d'État, ce sont d'ores et déjà des centaines de millions d'euros de dépenses supplémentaires par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale qui ont été constatés. C'est autant d'argent qui n'ira pas à la recherche et au développement.

Le **Président Pierre Méhaignerie**, tout en approuvant l'argumentation de votre Rapporteur général, a cependant souligné la nécessité de renforcer le pouvoir d'achat de manière importante, en particulier si, au même moment, on demande aux Français de réaliser les indispensables réformes de structure qu'appelle la modernisation de notre pays.

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

N° 2354 – Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2004 (M. Gilles Carrez)