

N° 1110

Document mis
en distribution
le 14 octobre 2003

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME I

(1^{ère} partie)

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE I : LES CREDITS EN 2004 : LA CONTINUTE DE L'EFFORT POUR ASSAINIR DURABLEMENT LES FINANCES DE L'ETAT	5
I.- UNE PROGRESSION CONTENUE DES DEPENSES DE L'ETAT	6
A.- UN PERIMETRE BUDGETAIRE AFFECTE PAR DES CHANGEMENTS DE GRANDE AMPLEUR	7
1.- La clôture et la modification de comptes d'affectation spéciale	8
2.- La suppression de fonds de concours	14
3.- L'ajustement des missions de l'Etat et de ses relations financières avec d'autres institutions	15
B.- LA STABILISATION EN VOLUME DES CREDITS, A STRUCTURE CONSTANTE	23
C.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGETAIRES	27
1.- Le budget général	27
2.- Les budgets annexes	32
3.- Les opérations des comptes spéciaux du Trésor	33
4.- Un léger repli du poids des charges dans le PIB	38
II.- UNE DEMARCHE RESOLUE D'ECONOMIES AU SERVICE DES PRIORITES DE LA LEGISLATURE	39
A.- LE FINANCEMENT DES PRIORITES DE LA LEGISLATURE	39
1.- Le déroulement de la loi de programmation militaire	39
2.- La programmation pluriannuelle du budget de la Justice	45
3.- Le financement des actions visant à renforcer la sécurité intérieure	49
B.- UN REEXAMEN MINUTIEUX DES CREDITS	52
1.- Une inflexion dans le format de la fonction publique	52
2.- Des politiques publiques recalibrées	60
C.- UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA PREPARATION DE L'ECHEANCE 2006	67
D.- DES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PROFONDEMENT MODIFIEES	73
1.- Les concours de l'Etat aux régimes de sécurité sociale	73
2.- Les concours de l'Etat aux collectivités locales	77

[Accès à la suite du rapport](#)

CHAPITRE II : UNE POLITIQUE FISCALE RESPONSABLE : DETERMINATION DANS L'EFFORT DE BAISSSE DES IMPOTS, TRANSPARENCE ET REALISME DANS L'EVALUATION DES RESSOURCES

I.- UN EFFORT SANS PRECEDENT DE TRANSPARENCE ET DE REALISME DANS L'EVALUATION DES RESSOURCES

A.- CLARIFIER LE PERIMETRE DE COMPETENCE DE L'ETAT

B.- L'INCIDENCE DU RALENTISSEMENT ECONOMIQUE EVALUEE AVEC PRUDENCE ET REALISME AFIN D'EVITER LES « MAUVAISES SURPRISES »

II.- DES RESSOURCES FISCALES PEU DYNAMIQUES

A.- LA PERENNITE DE L'EFFORT D'ALLEGEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU

1.- Le poids de la conjoncture économique

2.- La pérennité de l'effort d'allégement

B.- LES AUTRES IMPOTS DIRECTS PERÇUS PAR VOIE D'EMISSION DE ROLES

C.- LA SENSIBILITE DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES AUX RETOURNEMENTS CONJONCTURELS

D.- LES AUTRES IMPOTS DIRECTS ET TAXES ASSIMILEES

E.- UN PRODUIT DE LA TAXE INTERIEURE SUR LES PRODUITS PETROLIERS TOUJOURS DYNAMIQUE

F.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

G.- LES ENREGISTREMENTS, TIMBRES, AUTRES CONTRIBUTIONS ET TAXES INDIRECTES

III.- DES RECETTES NON FISCALES QUI RETROUVENT LE NIVEAU ATTEINT EN 2002 APRES UN FORT TASSEMENT EN 2003

A.- UNE RELATIVE STABILITE DU PRODUIT DU SECTEUR PUBLIC HORS DIVIDENDES EXCEPTIONNELS

1.- Un dynamisme exceptionnel des dividendes et impôts acquittés par la Caisse des dépôts et consignations

2.- Des dividendes versés par les entreprises non financières encore affectés par le ralentissement économique

B.- UN PRODUIT DES JEUX TOUJOURS DYNAMIQUE

C.- AUTRES EVOLUTIONS DE RECETTES NON FISCALES NETTES

1.- La modulation de certains prélèvements

2.- Les recettes diverses, accidentelles et d'ordre

3.- De nouvelles recettes

IV.- DES PRELEVEMENTS SUR RECETTES EN TRANSITION

1.- La stabilité trompeuse du prélèvement au profit des Communautés européennes..... 145

2.- Le prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales, témoin d'une première étape de la simplification des concours de l'État 147

CHAPITRE III : LE DEFICIT DE L'ETAT EN 2004..... 151

CONTRIBUTION RELATIVE AU RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES ET LEUR EVOLUTION 153

LE CADRAGE ECONOMIQUE POUR 2004 173

ANNEXE : SELECTION DE DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES 195

CHAPITRE I

LES CREDITS EN 2004 :

LA CONTINUITÉ DE L'EFFORT POUR ASSAINIR DURABLEMENT LES FINANCES DE L'ÉTAT

CHARGES BUDGETAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS

(en milliards d'euros)

	PLF 2004	Écarts sur la LFI 2003	
		En montants	En %
A.- Dépenses nettes du budget général (a)	283,66	+ 9,85	+ 3,6%
♦ charge nette de la dette et garanties	38,98	+ 0,37	+ 1,0%
♦ moyens des services civils	110,01	+ 3,60	+ 3,4%
♦ interventions publiques	79,35	+ 3,48	+ 4,6%
♦ dépenses civiles en capital	13,75	+ 0,80	+ 6,1%
♦ dépenses militaires	41,57	+ 1,60	+ 4,0%
<i>pour mémoire :</i>			
♦ recettes d'ordre	2,40	- 0,59	- 19,6%
♦ charge nette de la dette	38,59	+ 0,30	+ 0,8%
♦ rémunérations et charges sociales (RCS)	78,48	- 0,13	- 0,2%
- dont RCS civiles	64,42	- 0,20	- 0,3%
- dont RCS militaires	14,06	+ 0,07	+ 0,5%
♦ pensions	34,84	+ 1,79	+ 5,4%
- dont pensions civiles	25,87	+ 1,48	+ 6,1%
- dont pensions militaires	8,97	+ 0,31	+ 3,6%
♦ emploi	32,32	+ 16,59	+ 105,5%
B.- Charges définitives des comptes spéciaux du Trésor	7,65	- 3,96	- 34,1%
C.- Charges définitives nettes (A+B) (a)	291,30	+ 5,88	+ 2,1%
D.- Charge nette des opérations temporaires	- 0,31	+ 0,76	- 71,0%
Charges nettes du budget de l'État (A+B+D) (a)	290,99	+ 6,64	+ 2,3%
Charges des budgets annexes	16,79	- 938,35	- 5,3%

(a) Après déduction des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette.

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2004 :
 - en valeur : + 3,4%
 - en volume : + 1,7%
- hausse des prix à la consommation en 2004 (en moyenne) : + 1,8% (hors tabac : + 1,5%)

Nul doute que la préparation du projet de loi de finances pour 2004 s'est effectuée dans un environnement troublé. Les ressorts de la croissance ne se sont pas dégrappés en 2003 et le décalage temporel de la reprise – désormais prévue pour 2004 avec une plus forte probabilité, autour d'un large consensus – a des répercussions tangibles sur l'équation budgétaire en 2003 et en 2004, certains mécanismes de recettes ayant des effets retardés.

D'aucuns y verront la conséquence nécessaire d'une politique économique qu'ils désapprouvent. Libre à eux de jouer les censeurs aujourd'hui : le peuple français est l'ultime censeur. La majorité actuelle, quant à elle, reste forte de ses convictions : de même que les périodes de forte croissance ne durent pas toujours, de même les temps difficiles ont une fin. Le Gouvernement est donc bien inspiré de maintenir le cap de sa politique économique.

Axée sur la volonté de créer les conditions d'une croissance forte et durable, riche en emplois marchands, et d'assainir en profondeur les comptes publics, elle s'inscrit délibérément dans une perspective de moyen terme, seule à même de stabiliser les anticipations des agents économiques et d'accélérer ainsi le retour de la confiance.

La constance n'est pourtant pas synonyme d'immobilisme. En matière de dépenses, le Gouvernement propose au Parlement de poursuivre le redéploiement des moyens au profit des priorités définies au début de la législature et des domaines d'intervention auxquels il a décidé plus récemment d'accorder une attention particulière. La réforme de l'État et la préparation de l'entrée en vigueur intégrale de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ont également leur traduction dans le présent projet. Le Gouvernement confirme ainsi qu'il est à l'écoute des Français et qu'il entend faire de l'État un instrument encore plus efficace, au service de la collectivité nationale tout entière, dans le cadre d'une gestion responsable.

I.- UNE PROGRESSION CONTENUE DES DEPENSES DE L'ÉTAT

Votre Rapporteur général affirmait l'an dernier : *« une baisse des prélèvements obligatoires n'est crédible que si elle est financée, à moyen terme, par une réelle maîtrise des dépenses »*. Ce principe budgétaire fondamental reste tout aussi impérieux aujourd'hui et le Gouvernement s'est attaché à le respecter. Chacun sait, en effet, les atouts d'une politique budgétaire fondée sur la maîtrise des dépenses :

– elle permet, lorsque leur progression est durablement inférieure à la croissance de l'économie, de réduire continûment le déficit structurel. Cela dégage des marges de manœuvre qui peuvent être affectées ultérieurement à des dépenses jugées prioritaires, à une diminution pérenne des prélèvements obligatoires ou à l'accélération du désendettement de l'État ;

– elle permet d'absorber les fluctuations de la conjoncture et leur impact mécanique sur les recettes sans tomber dans les travers d'un ajustement pro-

cyclique, qui découlerait d'une politique fondée sur un objectif de solde budgétaire. Pour être pleinement efficace dans ce registre, la maîtrise des dépenses doit donc se développer autant en période de haute conjoncture qu'en période de ralentissement ;

– elle assure une meilleure lisibilité de la politique budgétaire et clarifie les conditions d'intervention de la puissance publique vis-à-vis des agents économiques.

Pour 2004, le Gouvernement a décidé de stabiliser, en volume, les dépenses du budget général, ce qui correspond à une progression de 1,5% en valeur compte tenu d'une augmentation de 1,5% prévue pour l'indice des prix à la consommation hors tabac. Cette progression normée des crédits s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de structure proposés pour 2004.

A.- UN PERIMETRE BUDGETAIRE AFFECTE PAR DES CHANGEMENTS DE GRANDE AMPLEUR

Alors que les lois de finances initiales pour 2002 et 2003 n'avaient procédé qu'à de modestes ajustements du périmètre budgétaire, le présent projet procède à des modifications de grande ampleur, bien supérieures, en masse, à celles qui avaient affecté les lois de finances pour 2001, 2000 et 1999. Il s'agit d'ailleurs, pour la principale d'entre elles – la budgétisation du FOREC – de revenir sur les dispositions des lois de finances pour 2000 et 2001 qui avaient, en deux temps, extrait du budget de l'État les dépenses relatives à la compensation aux organismes de sécurité sociale des allègements de cotisations patronales.

Il va de soi que les modifications de périmètre doivent être prises en compte pour comparer valablement l'évolution des crédits entre 2003 et 2004. La norme de progression des crédits n'a d'ailleurs de valeur que si elle s'applique à une structure budgétaire identique d'une année sur l'autre.

Conformément à une pratique désormais bien établie, le Gouvernement a anticipé la mise en œuvre de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui, à compter du 1^{er} janvier 2005, lui fera obligation de déposer, avec le projet de loi de finances, une « *analyse des changements de présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée* ».

Pour autant, la « charte de budgétisation » jointe par le Gouvernement à l'exposé général des motifs est centrée sur les mouvements qui affectent le périmètre du budget général, alors que la Commission des finances retient, depuis plusieurs années, un agrégat plus large, dénommé « budget de l'État », formé par la somme des crédits du budget général, des crédits pour opérations définitives des comptes d'affectation spéciale et des charges nettes des opérations temporaires. Par ailleurs, dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003, la Commission des finances a, pour la première fois, mis en avant un agrégat encore plus large, organisé autour de la somme du « budget de l'État », des prélèvements sur recettes et des remboursements et dégrèvements d'impositions locales. Cette différence de conception explique que la présentation des changements de structure ci-après complète parfois les développements contenus dans la charte de budgétisation.

Les modifications de structure qui sont proposées dans le présent projet visent à donner une image plus fidèle des actions relevant par nature de l'État, qui doivent être retranscrites dans son budget. Elles ont, en général, des répercussions à la fois sur les recettes et sur les crédits.

1.- La clôture et la modification de comptes d'affectation spéciale

Le transfert d'une charge publique entre le budget général et un compte d'affectation spéciale est assimilé, à tort, à une débudgétisation ou une rebudgétisation, selon le sens du transfert. Or les dépenses imputées sur ces comptes sont, au même titre que celles imputées sur le budget général, destinées à couvrir des charges de l'État. Comme celles-ci, elles doivent respecter la discipline des crédits et sont soumises à l'approbation préalable du Parlement – à l'exception des crédits ouverts par arrêté du ministre des finances, en application du deuxième alinéa de l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, à due concurrence d'un excédent imprévu de ressources. Elles ne se distinguent des dépenses du budget général que parce qu'elles ne peuvent être engagées et payées que dans la limite des recettes effectivement encaissées sur le compte.

• L'article 21 du présent projet propose la clôture du compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-00 « **Fonds national de l'eau** » (FNE). Le Fonds national de l'eau a été créé par le décret n° 54-982 du 1^{er} octobre 1954, sous l'appellation de « Fonds national de développement des adductions d'eau ». L'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000 a complété les missions du compte d'affectation spéciale :

– il a inscrit dans une première section les attributions existantes du Fonds national pour le développement des adductions d'eau, à savoir l'octroi de subventions et, accessoirement, de prêts aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les communes rurales. Ces opérations sont régies par les dispositions des articles L. 2335-9 et L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales. Le ministre chargé de l'agriculture est l'ordonnateur principal de cette section ;

– il a créé une deuxième section, intitulée « Fonds national de solidarité pour l'eau », destinée à retracer les opérations relatives aux actions de solidarité nationale dans le domaine de l'eau et de la connaissance de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques, ainsi que le fonctionnement d'instances de concertation relatives à la politique de l'eau. Le ministre chargé de l'environnement est l'ordonnateur principal de cette section.

La première section du CAS n° 902-00 dispose d'une ressource – un prélèvement sur le produit du pari mutuel – qui est manifestement sans relation directe avec la nature des dépenses financées par cette section. Ceci est en contradiction avec le premier alinéa du I de l'article 21 de la LOFL, qui dispose que « *les comptes d'affectation spéciale retracent [...] des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Animé par le louable souci d'adapter progressivement et par anticipation la structure du budget au cadre normatif dessiné par la LOLF, le Gouvernement propose, en conséquence, de supprimer l'ensemble du CAS pour inscrire les crédits et recettes correspondantes sur le budget général. On peut relever qu'une solution moins abrupte aurait consisté à modifier les recettes du compte, soit pour en réduire l'envergure (la recette « PMU » a représenté un peu plus de la moitié des recettes totales de la section en 2002), soit pour trouver une recette nouvelle compatible avec les exigences de la LOLF. Mais cette seconde solution aurait peut-être eu pour inconvénient de se heurter à la politique d'allègement des prélèvements obligatoires poursuivie par le Gouvernement.

La suppression du compte amène à inscrire sur le budget général un montant total de **53,7 millions d'euros en crédits de dépenses ordinaires, 45,2 millions d'euros en crédits de paiement et 105,5 millions d'euros en autorisations de programme**, répartis de la façon suivante :

➤ au titre des crédits transférés de la première section vers le budget de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales :

– 100 000 euros sur le chapitre 34-97 « Moyens de fonctionnement des services » ;

– 300 000 euros sur le chapitre 37-11 « Dépenses diverses » pour financer les actions d'information ;

– 800 000 euros sur le chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural », pour financer les actions d'animation rurale ;

– 14,7 millions d'euros en crédits de paiement et 75 millions d'euros en autorisations de programme sur l'article 40 (nouveau) du chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau », pour financer les travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement ;

➤ au titre des crédits transférés de la deuxième section vers le budget de l'Écologie et du développement durable :

– 1 million d'euros sur le chapitre 31-95 « Vacances et indemnités diverses » ;

– 20 millions d'euros sur le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services » ;

– 9,3 millions d'euros sur le chapitre 36-41 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics » au profit du Conseil supérieur de la pêche. On notera que le Gouvernement propose par ailleurs un abattement de 320 000 euros sur les crédits alloués à ce conseil, mesure relevant de la « révision des services votés » ;

– 22,2 millions d’euros sur les articles 36 et 37 « Gestion des eaux et des milieux aquatiques » du chapitre 44-10 « Protection de la nature et de l’environnement » ;

– 2,3 millions d’euros en crédits de paiement et en autorisations de programme sur l’article 30 « Police et gestion des eaux et des milieux aquatiques, réseaux d’annonce des crues » du chapitre 57-20 « Protection de la nature et de l’environnement. Études, acquisitions et travaux d’investissement » ;

– 28,2 millions d’euros en crédits de paiement et en autorisations de programme sur l’article 30 « Gestion des eaux et des milieux aquatiques » du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l’environnement. Subventions d’investissement ».

En contrepartie de ces crédits nouveaux, le budget général bénéficierait de trois recettes supplémentaires, inscrites respectivement sur les lignes 341 (nouvelle) « Produit de la redevance sur les consommations d’eau »⁽¹⁾, pour un montant de 77 millions d’euros en 2004, 342 (nouvelle) « Prélèvement de solidarité sur l’eau », pour un montant de 83 millions d’euros en 2004, ainsi que 1,4 million d’euros sur la ligne 899 « Recettes diverses » au titre des recettes diverses du CAS.

Votre Rapporteur général relève donc que la suppression du CAS n° 902-00 n’est pas neutre pour le budget puisqu’elle se traduit par une amélioration du solde de 62,5 millions d’euros. En effet, il est possible sur le budget général d’inscrire un montant de crédits de paiement inférieur au montant des autorisations de programme, alors que l’imputation sur un compte d’affectation spéciale oblige à ouvrir un montant identique d’autorisations de programme et de crédits de paiement. L’inscription des crédits sur le budget général permettra donc de réduire peu à peu le volant de reports constaté sur le compte, qui avait suscité des débats nourris lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003 et provoqué le vote d’un amendement, à l’initiative de la Commission des finances.

Il convient enfin de signaler que la clôture du CAS entraîne le transport vers les chapitres idoines du budget général des crédits « en compte » sur le CAS. Votre Rapporteur général rappelle que la notion de « crédits en compte » est relative à la gestion des dépenses en capital, constituées d’autorisations de programme et de crédits de paiement. Les autorisations de programme couvrant les engagements de l’État sur plusieurs années, il est nécessaire de mettre en place une comptabilité spéciale pour suivre, opération par opération, la bonne couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement correspondants, ouverts au cours des exercices ultérieurs.

En l’espèce, le montant des crédits transportés s’établit à :

– 487,9 millions d’euros en crédits de paiement et 658,5 millions d’euros en autorisations de programme sur le chapitre 61-40 du budget de l’Agriculture ;

(1) Cette dénomination est pour le moins curieuse puisque, par ailleurs, l’article 21 du présent projet propose de transformer en taxe l’actuelle redevance assise sur les consommations d’eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d’une distribution publique d’eau potable.

– 8,6 millions d’euros en crédits de paiement et en autorisations de programme sur le chapitre 57-20 du budget de l’Écologie ;

– 120,3 millions d’euros en crédits de paiement et en autorisations de programme sur le chapitre 67-20 du même budget.

**TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L’ÉTAT
DE LA CLOTURE DU CAS N° 902-00**

(en millions d’euros)

	Crédits	Recettes
Budget général	+ 98,9	+ 161,4
CAS	– 161,4	– 161,4
Budget de l’État	– 62,5	0,0

• L’article 22 du présent projet propose la clôture du CAS n° 902-20 « **Fonds national pour le développement de la vie associative** ». Ce compte a été créé par l’article 62 de la loi de finances initiale pour 1985, afin de verser à des associations des subventions destinées à la formation de leurs responsables ainsi qu’à des activités d’études ou de recherche relatives à la vie associative.

Le volume modeste des opérations enregistrées chaque année sur ce compte (7,1 millions d’euros en dépenses et 8 millions d’euros en recettes, en 2002) pouvait déjà nourrir quelques questions sur l’opportunité d’utiliser la formule, lourde, du compte d’affectation spéciale. De plus, le compte a pour unique recette un prélèvement sur le produit du pari mutuel, ce qui le rend incompatible avec les dispositions de la LOLF relatives aux comptes d’affectation spéciale.

En conséquence, le Gouvernement a décidé de proposer sa clôture et d’inscrire désormais les crédits de soutien à la vie associative sur l’article 70 (nouveau) « Développement de la vie associative et formation des bénévoles » du chapitre 43-90 « Jeunesse et vie associative » du budget de la Jeunesse, de l’éducation nationale et de la recherche, pour un montant de **8,2 millions d’euros**.

Par ailleurs, une recette supplémentaire de 8,2 millions d’euros est inscrite sur la ligne 315 « Prélèvements sur le pari mutuel » de l’état A.

**TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L’ÉTAT
DE LA CLOTURE DU CAS N° 902-20**

(en millions d’euros)

	Crédits	Recettes
Budget général	+ 8,2	+ 8,2
CAS	– 8,2	– 8,2
Budget de l’État	0,0	0,0

- Pour clore le volet consacré aux suppressions de comptes d'affectation spéciale, votre Rapporteur général ne peut manquer de rappeler que le compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport » tire l'essentiel de ses recettes (248 millions d'euros en 2004) d'un prélèvement sur le produit des jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux (229,3 millions d'euros). Il est difficile d'affirmer que cette recette a « *par nature* » une « *relation directe* » avec les dépenses de soutien au sport, de masse ou de haut niveau. Pour autant, compte tenu des enjeux sous-jacents aux actions financées par le FNDS et au vu des moyens dont dispose aujourd'hui le ministère chargé des Sports, sur le budget général, on comprend tout à fait que le Gouvernement ait voulu se donner le temps de la réflexion, afin de trouver une solution qui satisfasse à la fois aux règles posées par la LOLF et aux attentes légitimes du monde sportif. Le compte subsiste donc dans le présent projet.

- Le Gouvernement a décidé d'imputer sur le budget général et non plus sur le CAS n° 902-24 sa contribution à l'apurement de la dette de **Réseau ferré de France** (RFF) ainsi que sa participation aux dépenses de régénération du réseau ferroviaire. Votre Rapporteur général rappelle que la « régénération » du réseau correspond au renouvellement des infrastructures et des installations arrivées en fin de vie, avec retour à leurs caractéristiques à neuf.

Cette modification fait suite à la décision d'Eurostat, en mars 2003, de reclasser en transfert en capital – avec impact sur le déficit public au sens du Traité de Maastricht – la dotation consentie à RFF, nonobstant son appellation de « dotation en capital », qui justifiait son imputation sur le CAS n° 902-24. Les autorités françaises l'avaient toujours classée jusqu'alors au sein des « opérations financières », sans impact sur le déficit public. Des décisions similaires avaient été prises auparavant par Eurostat pour d'autres États membres de l'Union européenne. Votre Rapporteur général rappelle que la correction ainsi apportée au déficit public de la France a porté sur 1,36 milliard d'euros en 2002 (0,09% du PIB), 1,07 milliard d'euros en 2001 (0,07% du PIB), 1,07 milliard d'euros en 2000 (0,08% du PIB) et 1,91 milliard d'euros en 1999 (0,14% du PIB)⁽¹⁾. En conséquence, les chiffres de déficit public notifiés par la France pour ces quatre années ont été révisés et le déficit public notifié pour 2002 est ainsi passé de 3,0% à 3,1%.

Le Gouvernement a souhaité que le budget traduise plus clairement la nature réelle des contributions versées à RFF, dans une optique de transparence dont il faut se réjouir. De ce fait :

- **800 millions d'euros en crédits de dépenses ordinaires** sont inscrits sur le chapitre 45-43 « Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement » du budget des Transports ;

- **675 millions d'euros en crédits de paiement et 900 millions d'euros en autorisations de programme** sont inscrits sur le chapitre 63-45 « Subventions d'investissement aux aménagements de sécurité et aux opérations d'entretien et de réhabilitation sur les infrastructures de transport » du même budget.

(1) Cf. Eurostat, communiqué de presse 30/2003 du 17 mars 2003.

Il paraît utile de présenter, dans l'encadré ci-après, certains éléments d'explication donnés par Eurostat.

**NOUVELLE DECISION D'EUROSTAT SUR LE DEFICIT ET LA DETTE :
APPORTS DE CAPITAUX PAR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
DANS DES ENTREPRISES PUBLIQUES (extrait)**

On a observé que dans certaines circonstances les administrations publiques dans les États membres procèdent à des apports de liquidités à des entreprises publiques sous leur contrôle. Le plus souvent, l'administration publique considère que cet apport de fonds est une forme d'aide et l'enregistre comme une dépense publique. Dans les comptes nationaux l'opération est généralement traitée comme un transfert en capital qui affecte le déficit ou l'excédent public. De telles opérations sont normalement effectuées à des fins de politique publique.

Cependant, dans certains cas, les administrations publiques prétendent qu'en contrepartie de leur apport de fonds, elles ont acquis un actif financier. En général, ce dernier prend la forme d'actions ou de parts (une augmentation du capital de l'entreprise) mais il peut aussi s'agir d'un prêt. Dans ces conditions, l'opération n'est pas comptabilisée comme une dépense publique et elle n'a pas d'effet sur le déficit ou l'excédent public.

Eurostat a déjà examiné des opérations antérieures mises en œuvre dans quelques États membres. Dans certains cas, Eurostat a décidé que, sur la base des règles des comptes nationaux, il n'était nullement acquis que l'administration publique détenait un actif financier, notamment lorsque l'on pouvait émettre de sérieuses réserves quant à la valeur marchande d'une telle créance. En conséquence, certains de ces apports de capitaux ont été reclassés par Eurostat en transferts en capital.

A cet égard, il importe surtout de déterminer si l'administration publique peut effectivement être considérée comme un actionnaire ou un investisseur « normal », anticipant un retour sur investissement, sous la forme d'un flux futur de dividendes et/ou sous la forme d'une augmentation de la valeur de l'actif financier qui représente son droit sur l'entreprise. Cependant, dans certains cas, soit l'apport de fonds sert à couvrir des pertes accumulées – et donc a seulement pour objet de restaurer à un niveau adéquat les fonds propres de l'entreprise – soit, il y a de sérieuses raisons de penser que l'entreprise publique ne sera pas en mesure de dégager des profits dans un futur proche.

Source : Eurostat, communiqué de presse 98/2003, 21 août 2003

**TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT
DE LA BUDGETISATION DES CONCOURS A RFF**

(en millions d'euros)

	Crédits	Recettes
Budget général	+ 1.475,0	0,0
CAS	- 1.475,0	0,0
Budget de l'État	0,0	0,0

• L'article 28 du présent projet propose une nouvelle fois de modifier la clef de répartition du produit de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le compte d'affectation spéciale n° 902-25 « **Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien** » (FIATA).

Votre Rapporteur général renvoie au commentaire dudit article, dans le tome II du présent rapport, la présentation des tenants et aboutissants de cet ajustement que l'on peut qualifier de « mouvement perpétuel » : la loi de finances

initiale pour 1999 avait fixé à 10% la part de la taxe affectée au FIATA ; la loi de finances initiale pour 2000 l'a portée à 22,3% ; la loi de finances initiale pour 2001 a ramené ce taux à 16,4% ; la loi de finances initiale pour 2002 l'a relevé à 27,87% ; la loi de finances initiale pour 2003 l'a réduit à 23,96% ; le présent projet propose de le « propulser » à 36,56%

Au plan budgétaire, la modification du taux de partage entre le budget annexe de l'aviation civile et le FIATA entraîne, mécaniquement, une variation du montant des crédits à ouvrir sur le compte. L'article 28 du présent projet induit donc un léger effet de structure sur le budget de l'État, dans l'acceptation de la Commission des finances, sans pour autant avoir de répercussions sur le volume des crédits ouverts sur le budget général. C'est pourquoi cet effet de structure n'est pas recensé dans la charte de budgétisation jointe au présent projet par le Gouvernement.

L'évaluation portée, pour 2004, en recettes du compte spécial est égale à 118 millions d'euros, qui représentent 36,56% du produit de la taxe. Il s'ensuit que celui-ci est évalué, pour 2004, à 322,8 millions d'euros. Si la quotité de la taxe revenant au FIATA était calculée au taux actuellement en vigueur (soit 23,96%), le montant inscrit en recettes sur le compte serait égal à 77,3 millions d'euros. Ce montant est supérieur de 6,8 millions d'euros à l'évaluation de la recette pour 2003, écart qui traduit l'évolution spontanée du rendement de la taxe.

La variation totale, entre 2003 et 2004, de la recette inscrite sur le compte d'affectation spéciale est estimée à 47,4 millions d'euros. Elle résulte donc, à hauteur de 6,8 millions d'euros, de l'évolution spontanée du rendement de la taxe, et à hauteur de **40,7 millions d'euros**, de l'effet de structure résultant de la modification proposée des quotités de répartition entre le FIATA et le budget annexe de l'aviation civile.

**TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT
DE LA MODIFICATION DE LA QUOTITE DE TAC AFFECTEE AU FIATA**

(en millions d'euros)

	Crédits	Recettes
Budget général.....	0,0	0,0
CAS.....	+ 40,7	+ 40,7
Budget de l'État.....	+ 40,7	+ 40,7

2.- La suppression de fonds de concours

Les fonds de concours constituent l'une des procédures particulières d'affectation d'une recette à une dépense déterminée prévues par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. L'extension peu opportune de leur champ d'intervention, au fil des années, a conduit à financer par ce biais une part parfois importante des rémunérations accessoires, voire principales, de certains agents de l'État. A la suite de deux décisions du Conseil constitutionnel, précisant notamment que les règles d'unité et d'universalité « font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en compte par le budget ou soient financées par des

ressources que celui-ci ne détermine pas », le Gouvernement a engagé, à partir de la loi de finances pour 1999, un mouvement de suppression de fonds de concours et comptes de tiers qui s'est poursuivi chaque année.

Les anomalies les plus flagrantes étant désormais réglées (charges de pensions des fonctionnaires de la Poste et des fonctionnaires détachés dans divers organismes publics, crédits « de l'article 5 », etc.), ne sont plus proposées désormais que quelques régularisations ponctuelles et de portée minime.

C'est le cas de la suppression de trois fonds de concours bénéficiant aux agents de contrôle du ministère de l'Équipement, qui entraîne l'inscription sur le budget général de **3,6 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires** sur sept chapitres du titre III, au sein desquels on relève 1,1 million d'euros de crédits de rémunérations principales, assortis de 34 000 euros de crédits de cotisations sociales.

Naturellement, une recette équivalente est désormais prévue et évaluée sur la ligne 318 « Produit des taxes, redevances et contributions pour frais de contrôle perçues par l'État » de l'état A.

Les ouvertures de crédits et inscriptions de recettes supplémentaires résultant de la « budgétisation » des fonds de concours n'ayant aucun impact sur les comptes spéciaux du Trésor, le budget de l'État, pris dans l'acception de la Commission des finances, subit les mêmes évolutions que le budget général.

Votre Rapporteur général rappelle que la suppression d'un fonds de concours et l'inscription sur le budget général, dès la loi de finances initiale, des crédits et recettes correspondants gonflent les masses budgétaires au niveau de la prévision mais n'ont aucun impact en exécution.

TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT DE LA BUDGETISATION DES FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

	Crédits	Recettes
Budget général.....	+ 3,6	+ 3,6
CAS.....	0,0	0,0
Budget de l'État.....	+ 3,6	+ 3,6

3.- L'ajustement des missions de l'État et de ses relations financières avec d'autres institutions

Les ajustements des relations financières entre l'État et d'autres institutions sont, en règle générale, importants par les masses mises en cause. Ils le sont également par leur portée politique, touchant le plus souvent aux relations entre l'État et les collectivités locales ou entre l'État et les organismes relevant du champ de la protection sociale ou de son financement.

• Le Gouvernement a décidé de supprimer le **Fonds de réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)**, dans lequel avaient été logées la plupart des mesures de compensation des allègements de cotisations patronales : la « ristourne Juppé », les allègements liés aux 35 heures (lois « Aubry I » et « Aubry II »), les allègements liés au dispositif « de Robien », l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les salariés des exploitants agricoles et des entreprises relevant de certains régimes spéciaux de sécurité sociale, etc. Seuls restaient à la charge de l'État les dépenses de compensation dans le cadre de dispositifs ciblés sur certaines catégories de salariés (formation en alternance, contrats aidés, etc.) et les compensations en faveur de certaines zones géographiques (DOM, zones franches urbaines, etc.). Maintenu en 2003, le FOREC avait naturellement pris en charge l'allègement « Fillon » résultant de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, qui tend à fusionner les allègements « bas salaires » et l'allègement « Aubry II ».

Les crédits correspondant à l'évaluation pour 2004 des dépenses prises en charge par le FOREC jusqu'en 2003, soit **17,6 milliards d'euros**, seraient inscrits sur le chapitre 44-77 « Compensation de l'exonération des cotisations sociales » du budget du Travail :

– 1.790 millions d'euros sur l'article 10, pour les exonérations relevant du dispositif « Aubry I » ;

– 408 millions d'euros sur l'article 20, pour les exonérations relevant du dispositif « de Robien » ;

– 15.392 millions d'euros sur l'article 32 pour les exonérations relevant du dispositif « Fillon » ;

– 10 millions d'euros sur l'article 80 pour les exonérations de cotisations d'allocations familiales.

Votre Rapporteur général relève que le Gouvernement a intégré aux changements de périmètre une mesure entièrement nouvelle, proposée par l'article 80 du présent projet. Il s'agit de supprimer, à compter du 1^{er} avril 2004, la possibilité de cumuler l'aide prévue à l'article 3 de la loi du 13 juin 1998 et l'allègement créé par la loi du 13 janvier 2003. L'effet net de cette mesure est évalué à 500 millions d'euros d'économies. Il n'apparaît pas clairement à votre Rapporteur général que cette mesure doive être comptée parmi les changements de périmètre. On notera que la solution retenue par le Gouvernement ne va pas dans le sens de la facilité : minorer le volume du changement de périmètre aboutit, en contrepartie, à majorer les dépenses incluses dans la structure constante du budget.

Par ailleurs, le budget général bénéficiera, en 2004, des recettes pérennes suivantes, précédemment affectées au FOREC, pour un montant total de 15.841,4 millions d'euros :

– 2.375 millions d’euros au titre de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance (ligne 34) ;

– 965 millions d’euros au titre de la taxe sur les primes d’assurance automobile (ligne 35) ;

– 740 millions d’euros au titre de la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (ligne 40) ;

– 780 millions d’euros au titre de la taxe sur les véhicules de société (ligne 44) ;

– 505 millions d’euros au titre de la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance (ligne 60) ;

– 510 millions d’euros au titre de la taxe générale sur les activités polluantes (ligne 67) ;

– 7.431,6 millions d’euros au titre des droits de consommation sur les tabacs (ligne 81) ;

– 124 millions d’euros au titre des droits de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels (ligne 85) ;

– 150 millions d’euros au titre du droit de consommation sur les produits intermédiaires (ligne 86) ;

– 1.890,8 millions d’euros au titre du droit de consommation sur les alcools (ligne 87) ;

– 370 millions d’euros au titre du droit sur les bières et les boissons non alcoolisées (ligne 88).

De plus, le budget général encaissera en 2004 un produit exceptionnel de 328 millions d’euros au titre du versement des disponibilités du FOREC à la suite de sa liquidation. Cette recette non fiscale, imputée sur la ligne 899, ne peut être retenue au titre des changements de périmètre de recettes puisqu’elle est par essence non pérenne.

**TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L’ÉTAT
DE LA BUDGETISATION DU FOREC
(hors recette exceptionnelle)**

(en millions d’euros)

	Crédits	Recettes
Budget général	+ 17.600,0	+ 15.841,4
CAS	0,0	0,0
Budget de l’État	+ 17.600,0	+ 15.841,4

• Le Gouvernement propose de modifier les recettes du BAPSA. Votre Rapporteur général renvoie au commentaire des articles 23 et 25 du présent projet l'analyse des motivations et modalités précises de ces évolutions.

S'agissant des changements de périmètre budgétaire, le Gouvernement a décidé d'y inclure la suppression, en 2004, de la contribution d'équilibre portée par l'article 50 « Financement des prestations sociales des non-salariés agricoles » du chapitre 46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » du budget des Charges communes. Le Gouvernement a chiffré à **149,6 millions d'euros** le volume du changement de périmètre, alors qu'en 2003, la subvention versée au BAPSA atteignait 522,7 millions d'euros. Ce décalage s'explique par le fait que de nombreuses mesures de recettes affectent les conditions structurelles de financement du BAPSA et qu'il n'a donc pas paru légitime de considérer comme changement de périmètre l'intégralité de l'économie inscrite sur le budget des Charges communes.

En effet, les recettes du BAPSA sont affectées à titre structurel par les mouvements suivants (en millions d'euros) :

• transfert vers le budget général de la fraction de TVA affectée (montants bruts)	– 5.991,0
• transfert vers le budget général des crédits représentatifs des remboursements de TVA	– 1.345,0
• transfert vers le budget général de la fraction de TVA affectée (montants nets des remboursements).....	– 4.646,0
• transfert vers le budget général de la fraction de droit de consommation sur les alcools affectée	– 19,2
• transfert depuis le FOREC d'une fraction du droit de consommation sur les tabacs	+ 4.814,8
Solde général	+ 149,6

• Les relations financières entre l'État et les collectivités locales vont être profondément remodelées. D'une part, le Gouvernement a engagé la réforme des concours de l'État aux collectivités locales, ce qui fait l'objet des articles 30 à 37 du présent projet. D'autre part, en prélude à la loi de décentralisation, dont le projet est en cours d'examen par l'Assemblée nationale, le transfert du RMI aux départements génère un changement de périmètre en dépenses comme en recettes.

➤ La réforme des dotations se traduit par les mouvements suivants :

– la suppression de **5.856,1 millions d'euros** de crédits sur le chapitre 41-56 « Dotation générale de décentralisation » (DGD) du budget de l'Intérieur, au titre de l'intégration dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 95% de la DGD ;

– la suppression de **1.893,7 millions d'euros** de crédits sur le chapitre 41-55 « Dotations de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales » du même budget, au titre de l'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 ;

– la suppression de **107,8 millions d'euros** de crédits sur le chapitre 41-23 « Aides de l'État en faveur des collectivités locales » du budget des Charges communes, au titre de l'intégration dans la DGF du Fonds national de péréquation ;

– la suppression de **103,3 millions d'euros** de crédits sur le chapitre 41-51 « Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales » du même budget, au titre du regroupement dans un prélèvement sur recettes de diverses compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale ;

– l'inscription de **116,1 millions d'euros** en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 67-52 « Dotation globale d'équipement et dotation de développement rural » du budget de l'Intérieur, au titre de l'intégration dans le budget de l'État de la dotation de développement rural.

Ces mesures ont un reflet mécanique dans le niveau des prélèvements sur recettes, décrit précisément dans la partie du présent rapport consacrée aux recettes du budget de l'État, pour un montant net de 7.844,7 millions d'euros.

Par ailleurs, des mouvements propres à la budgétisation du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) provoquent une majoration du périmètre de ces prélèvements à hauteur de 278 millions d'euros, qui correspondent à la contrepartie de l'inscription aux recettes du budget général de la part de cotisation nationale de péréquation affectée au FNPTP jusqu'en 2003.

➤ Le début du transfert des compétences en direction des collectivités locales se traduit par :

– la suppression de **4.910,3 millions d'euros** sur le chapitre 46-83 « Prestations de solidarité » du budget de la Santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, au titre du transfert aux départements de la gestion du RMI ;

– la suppression de **37,2 millions d'euros** sur le même chapitre du même budget au titre du transfert aux départements d'outre-mer de la gestion du revenu de solidarité dans les DOM.

En contrepartie, une fraction du produit de la TIPP, fixée à 5.027 millions d'euros, est transférée aux départements de métropole et d'outre-mer. C'est l'objet de l'article 40 du présent projet.

**TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT
DE LA REFORME DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITES LOCALES**

(en millions d'euros)

	Crédits	Recettes
Budget général	- 12.792,2	- 4.749,0
CAS	0,0	0,0
Budget de l'État	- 12.792,2	- 4.749,0
[Prélèvements sur recettes]	<i>sans objet</i>	[+ 8.122,7]

• Enfin, le Gouvernement propose de supprimer ou de créer des taxes fiscales affectées, qui, en retour, amènent à créer ou à supprimer des dotations budgétaires visant à neutraliser l'effet des décisions fiscales pour les organismes bénéficiaires. Plusieurs opérations de ce type sont proposées à l'occasion du présent projet :

– les salaires des assistants d'éducation seraient désormais assujettis à la taxe sur les salaires. En contrepartie de la recette supplémentaire encaissée sur la ligne 11 (14,9 millions d'euros), les crédits du chapitre 37-81 (nouveau) « Maîtres d'internat et surveillants d'externat, assistants d'éducation, emplois jeunes et dépenses pédagogiques » du budget de l'Éducation nationale, seraient majorés de **14,9 millions d'euros** ;

– de même, le transfert vers plusieurs établissements publics d'emplois précédemment financés sur le budget général amène à majorer à la fois les évaluations de recettes de taxe sur les salaires et les crédits de subvention à ces établissements pour assurer la neutralité de ces transferts sur leur budget. Les mouvements en cause concernent plusieurs chapitres de personnel du budget de la Culture et de la communication, pour un montant de **1 million d'euros** ;

– depuis juin 2003, la direction des constructions navales a abandonné son statut administratif au sein du ministère de la défense pour devenir une société anonyme. Il en résulte un surcroît de charges, pris en compte sur plusieurs lignes de recettes (dont la TVA), qui est compensé par un ajustement des crédits du titre V du le budget de la Défense, fixé à **129 millions d'euros** ;

– un ajustement prochain du mode de financement des centres techniques (dans le cadre de la disparition des taxes parafiscales au 1^{er} janvier 2004) motive la suppression de la subvention versée au comité de développement des industries françaises (CODIFA) et destinée au centre technique du bois et de l'ameublement ainsi qu'au centre technique des industries mécaniques. Ceci amènerait à réduire de **3,3 millions d'euros** les crédits du chapitre 44-05 « Centres techniques et organismes assimilés » du budget de l'Économie, des finances et de l'industrie ;

– la suppression des taxes parafiscales affectées aux comités professionnels de développement économique serait compensée par une subvention inscrite sur le chapitre 44-05 précité, pour un montant de **30,5 millions d'euros**. Cette mesure est neutralisée, en 2004, par le prélèvement de 30,5 millions d'euros sur les réserves de

ces comités prévu par l'article 17 du présent projet, la recette étant inscrite sur la ligne 899. Cependant, cette dernière mesure étant ponctuelle, elle ne peut être retenue au sein des changements de périmètre afférents aux recettes ;

– les nouvelles « lignes directrices agricoles » définies par la Commission européenne en matière d'aides d'État liées aux actions de lutte contre l'ESB conduisent à revoir les modalités de financement de l'élimination des déchets d'animaux morts. En particulier, la taxe sur les achats de viande n'est plus compatible avec les règles communautaires et l'article 13 du présent projet propose son abrogation. Par contrecoup, il propose également la création d'une taxe fiscale affectée au centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA), d'un rendement estimé à 176 millions d'euros. L'État diminuerait à due concurrence ses dépenses au titre du service public de l'équarrissage, ce qui entre dans le champ des modifications de périmètre. En conséquence, il convient de comptabiliser à ce titre une **réduction de crédits de 176 millions d'euros** sur le chapitre 44-71 « Service public de l'équarrissage. Élimination des déchets et des coproduits animaux non recyclés » du budget de l'Agriculture. Cette réduction de crédits a une contrepartie en recettes : réduction de 550 millions d'euros sur la ligne 84 et majoration de 374 millions d'euros sur la ligne 340.

**TRADUCTION SUR LES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT
DES MODIFICATIONS DE TAXES AFFECTÉES (hors recette exceptionnelle)**

(en millions d'euros)

	Crédits	Recettes
Budget général	- 3,9	- 31,1
CAS	0,0	0,0
Budget de l'État	- 3,9	- 31,1

Pris dans leur ensemble, les changements de périmètre représentent une majoration des crédits de 6.239,9 millions d'euros pour le budget général et de 4.636 millions d'euros pour le budget de l'État, dans la définition traditionnelle de la Commission des finances. Pour leur part, les prélèvements sur recettes sont majorés de 8.122,7 millions d'euros.

LES CHANGEMENTS DE PERIMETRE DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PLF 2004

(en millions d'euros)

	Budget général		CAS		Budget de l'État	
	Crédits	Recettes	Crédits	Recettes	Crédits	Recettes
1. Comptes d'affectation spéciale						
Clôture du CAS 902-00.....	+ 98,9	+ 161,4	- 161,4	- 161,4	- 62,5	0,0
Clôture du CAS 902-20.....	+ 8,2	+ 8,2	- 8,2	- 8,2	-	-
Budgétisation des concours à RFF.....	+ 1.475,0	0,0	- 1.475,0	0,0	-	-
Modification recettes CAS 902-25 (FIATA) ..	0,0	0,0	+ 40,7	+ 40,7	+ 40,7	+ 40,7
2. Fonds de concours						
Équipement – Services communs	+ 3,6	+ 3,6	-	-	+ 3,6	+ 3,6
3. Relations financières avec d'autres organismes						
Suppression du FOREC	+ 17.600,0	+ 15.841,4	-	-	+ 17.600,0	+ 15.841,4
Remodelage des recettes BAPSA	- 149,6	- 149,6	-	-	- 149,6	- 149,6
Concours aux collectivités locales (a).....	- 12.792,2	- 12.871,7	-	-	- 12.792,2	- 12.871,7
– dont réforme des dotations (a).....	- 7.844,7	- 7.844,7	-	-	- 7.844,7	- 7.844,7
– dont transfert RMI.....	- 4.947,5	- 5.027,0	-	-	- 4.947,5	- 5.027,0
Taxe salaires pour assistants d'éducation.....	+ 14,9	+ 14,9	-	-	+ 14,9	+ 14,9
Transferts d'emplois Culture.....	+ 1,0	+ 1,0	-	-	+ 1,0	+ 1,0
Statut de DCN.....	+ 129,0	+ 129,0	-	-	+ 129,0	+ 129,0
Suppression subvention CODIFA.....	- 3,3	-	-	-	- 3,3	-
Compensation taxes CPDE	+ 30,5	0,0	-	-	+ 30,5	0,0
Service public de l'équarrissage.....	- 176,0	- 176,0	-	-	- 176,0	- 176,0
TOTAL	+ 6.239,9	+ 2.962,2	- 1.603,9	- 128,9	+ 4.636,0	+ 2.833,2
4. Recettes exceptionnelles en relation avec des changements de périmètre						
Suppression du FOREC	-	+ 328,0	-	-	-	+ 328,0
Compensation taxes CPDE	-	+30,5	-	-	-	+ 30,5
Total Recettes exceptionnelles	-	+ 358,5	-	-	-	+ 358,5

(a) Recettes : dont 278,0 millions d'euros pour majoration de recettes et - 8.122,7 millions d'euros pour majoration des prélèvements sur recettes.

B.– LA STABILISATION EN VOLUME DES CREDITS, A STRUCTURE CONSTANTE

Une stratégie budgétaire axée sur la maîtrise des dépenses suppose d’asseoir la construction des lois de finances successives sur un indicateur simple et fiable, permettant d’apprécier de façon pertinente l’évolution du « socle » des dépenses de l’État en faisant abstraction de certains phénomènes très circonstanciels, qui ne paraissent pas significatifs des tendances budgétaires structurelles.

De ce fait, le Gouvernement retient depuis quelques années un agrégat constitué par le montant des dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements et nettes des recettes venant en atténuation des charges de la dette.

S’agissant du budget général, il n’est pas illégitime de soustraire des crédits inscrits sur les différents fascicules budgétaires le montant des remboursements et dégrèvements. Une grande part de ces crédits sert à couvrir les charges résultant, pour l’État, de la nécessaire restitution d’impositions trop perçues, qui peuvent tout à fait être considérées comme venant « en atténuation des recettes » de l’État. La question est cependant plus ouverte pour les dégrèvements d’impositions locales dont on voit mal au nom de quelle logique ils devraient être comptabilisés « en atténuation des recettes » de l’État.

Votre Rapporteur général observe que, dans le fascicule budgétaire des Charges communes, il est expressément indiqué que les remboursements et dégrèvements concernant les collectivités locales « *s’analysent comme des subventions implicites* » à ces collectivités, les restitutions pour trop perçu ne représentant que 15% environ de leur montant total.

Dans la même perspective, on peut s’interroger sur l’intérêt qu’il y aurait à comptabiliser parmi les charges de l’État les prélèvements sur recettes. Nonobstant leur classification « juridique » au sein des recettes, favorable à l’initiative parlementaire au regard du droit d’amendement, les prélèvements sur recettes constituent sans ambiguïté une charge de l’État et sont classés comme tels par la comptabilité nationale française et européenne.

Depuis 1994, le Gouvernement présente les crédits du budget général en termes nets des recettes dites « d’ordre », c’est-à-dire des recettes venant en atténuation des charges de la dette. Très circonstancielle à l’origine⁽¹⁾, cette présentation ne manquait pas d’une certaine pertinence économique : la charge nette de la dette est bien représentative du coût réel pour l’État de son endettement, indépendamment de sa répartition formelle entre dépenses et recettes. On observera seulement que le même raisonnement peut être appliqué à d’autres domaines, comme l’équilibre du régime des pensions civiles et militaires, où des recettes

(1) En 1993, le montant très élevé des avances consentis par l’État à l’agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) avait généré à la fois des charges d’intérêt payés par l’État – car celui-ci devait lui-même consentir un endettement supplémentaire pour pouvoir verser les avances nécessaires à l’ACOSS – et des recettes tirées de la rémunération par l’ACOSS des avances dont elle bénéficiait. Le Gouvernement avait alors estimé qu’il était préférable de retenir une présentation budgétaire permettant de « contracter » le supplément de dépenses et de recettes correspondant, qui était jugé sans rapport avec l’évolution tendancielle de la charge de la dette de l’État et, au-delà, de l’ensemble de ses dépenses.

peuvent être directement mises en regard des dépenses pour déterminer la charge nette pour le budget de l'État de son régime de pensions. Une partie des crédits de « cotisations sociales » sert également à couvrir le paiement d'impôts ou de taxes (par exemple la taxe sur les salaires) qui ont une contrepartie directe dans les recettes.

Le concept de charge nette de la dette a aujourd'hui une légitimité nouvelle. En effet, les charges brutes de la dette, couvertes par les crédits inscrits sur les parties 1 à 3 du titre I du budget général (en fait, le seul budget des Charges communes) d'une part, et les recettes de coupon couru d'autre part, sont affectées par une forte variabilité due à des effets calendaires résultant des décalages inévitables entre les dates de versement des coupons et les dates d'émission des titres ⁽¹⁾. Au contraire, le concept de charge nette de la dette permet d'atténuer ces effets calendaires et constitue un indicateur plus représentatif de l'évolution tendancielle des charges de la dette. Ceci est particulièrement important dès lors que le Gouvernement organise sa politique budgétaire autour d'une norme d'évolution qui a vocation à encadrer les dépenses de l'État dans une optique de moyen terme.

En définitive, avec la notion de « budget général net des remboursements et dégrèvements et net des recettes d'ordre », le Gouvernement retient un agrégat simple et bien représentatif des tendances « lourdes » du budget. En revanche, cet indicateur est sensible à une modification de la répartition des charges entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale, phénomène déjà mis en œuvre à plusieurs reprises les années précédentes et proposé à nouveau dans le présent projet.

De plus, l'agrégat utilisé par le Gouvernement présente l'inconvénient de ne pas retracer l'ensemble des charges du budget de l'État. Certaines d'entre elles sont financées sur ressources affectées, ce qui justifie leur inscription sur les supports budgétaires dérogatoires au principe d'unité que sont les comptes spéciaux du Trésor et les budgets annexes. Il n'en reste pas moins qu'elles constituent des charges de l'État, au même titre que celles qui sont couvertes par les crédits inscrits sur le budget général. Du fait de leur spécificité, cependant, toutes ne doivent pas être prises en compte.

Les budgets annexes sont généralement exclus des agrégats de dépenses, en raison du caractère industriel et commercial des opérations qui, normalement, doivent y être retracées. Même si plusieurs de ces budgets ne répondent pas à la définition qu'en donne l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, leurs particularités sont telles qu'une agrégation de leurs crédits au budget de l'État serait peu pertinente : obligation d'équilibre comptable, utilisation de fonds de réserve, inscription dans le budget de provisions comptables et d'amortissements, inclusion dans le budget des ressources et des charges d'emprunt, qui constituent normalement une opération de trésorerie, présentation de certains budgets annexes en droits constatés alors que le système de caisse prévaut par ailleurs, etc.

Les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor doivent être comptabilisées pour leur charge nette seulement. Elles ne traduisent en général que

(1) Voir, pour plus d'information, les développements présentés par le Gouvernement dans l'exposé général des motifs du présent projet, plus particulièrement à la page 25.

des flux de trésorerie pour lesquels seul importe, en définitive, l'excédent ou le déficit éventuel en fin d'année. Pour autant, on peut légitimement se poser la question de l'intégration dans les agrégats de dépenses des prévisions afférentes aux comptes de commerce, étant donné que les dépenses (et les recettes) enregistrées sur ces comptes n'ont de « temporaires » que le nom.

En revanche, participent clairement des charges budgétaires le montant des crédits ouverts (ou des dépenses constatées) au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Ces opérations sont de même nature que celles financées par le budget général et elles ne justifient de leur inscription sur un compte spécial qu'en raison de leur financement par une ressource affectée. D'ailleurs, il a souvent été constaté que des interventions de l'État étaient assurées, pour partie, par le budget général et, pour une autre partie, par un compte d'affectation spéciale.

C'est ainsi que, depuis de nombreuses années, la Commission des finances retient un agrégat constitué par la somme des crédits du budget général (nets des remboursements et dégrèvements), des crédits pour charges définitives des comptes d'affectation spéciale et de la charge nette des opérations temporaires.

Votre Rapporteur général tient à préciser que **ces deux indicateurs sont plus complémentaires que concurrents**. Le premier, comme cela a déjà été expliqué, vise à évaluer l'évolution tendancielle des charges budgétaires afin de guider l'élaboration et la formulation de la politique budgétaire. Le second se veut plus exhaustif et cherche à embrasser en un seul chiffre l'évolution instantanée de l'ensemble des charges de l'État, y compris l'impact des phénomènes exceptionnels ou des fluctuations persistantes qui peuvent affecter certains postes de dépenses (par exemple, les dotations aux entreprises publiques).

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits du budget général, nets de remboursements et dégrèvements et nets des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette progresseraient de 1,3% par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 *après correction pour changements de périmètre*. Les charges du budget de l'État au sens de la Commission des finances progresseraient, pour leur part, de 0,5%, après corrections similaires.

Le décalage entre les taux d'évolution des deux agrégats provient de facteurs agissant en sens contraire :

– la diminution des recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette aggrave la croissance de l'agrégat du Gouvernement à hauteur de 0,59 milliard d'euros, sans avoir d'influence sur l'agrégat de la Commission des finances ;

– la diminution des charges des comptes d'affectation spéciale modère la croissance de l'agrégat de la Commission des finances à hauteur de 2,36 milliards d'euros (à structure constante) ;

– la réduction de l'excédent des opérations temporaires (0,76 milliard d'euros) équivaut à une augmentation de leur charge nette, donc accroît le taux de progression de l'agrégat de la Commission des finances.

**CHARGES BUDGÉTAIRES APRES CORRECTION DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE :
LES AGRÉGATS ET LEUR TAUX D'ÉVOLUTION (hors budgets annexes)**

(en milliards d'euros)

	LFI 2002	Exécution 2002 (a)	LFI 2003	PLF 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
A.- Budget général					
(1) dépenses brutes	331,78	337,44	339,36	350,27	+ 3,2%
(2) remboursements et dégrèvements (R&D).....	62,71	61,37	62,56	64,21	+ 2,6%
(3) montant des recettes en atténuation des charges de la dette.....	2,72	2,61	2,99	2,40	- 19,6%
B.- Comptes spéciaux du Trésor					
(4) dépenses définitives des CAS.....	10,30	10,13	11,61	7,65	- 34,1%
(5) charge nette des opérations temporaires	- 1,98	- 0,42	- 1,07	- 0,31	- 71,0%
Agrégats de référence usuels					
♦ Budget général en termes de dette nette [(1) - (2) - (3)] (Gouvernement)	266,35	273,46	273,81	283,66	
Correction due aux changements de périmètre				- 6,24	
Crédits de dépenses à structure constante			273,81	277,42	+ 1,3%
♦ Budget de l'État [(1) - (2) + (4) + (5)] (Commission des finances)	277,38	285,78	287,34	293,40	
Correction due aux changements de périmètre				- 4,64	
Crédits de dépenses à structure constante			287,34	288,76	+ 0,5%
Autres agrégats de dépenses					
<i>Pour mémoire : (6) recettes définitives des CAS</i>	10,30	10,41	11,61	7,65	- 34,1%
Charges nettes des CAS [(4) - (6)]	0,00	- 0,27	0,00	0,00	+ 0,9%
Charges définitives de l'État [(1) - (2) + (4)]	279,37	286,20	288,41	293,71	+ 1,8%
Budget général et charge nette des comptes spéciaux du Trésor [(1) - (2) + (4) + (5) - (6)].....	267,08	275,38	275,73	285,75	+ 3,6%
Budget de l'État + prélèvements sur recettes + R&D sur impositions locales	338,95	345,03	349,63	364,38	+ 4,2%

(a) Hors FMI et hors fonds de concours (égaux à 4,03 milliards d'euros en 2002). Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours : 277,49 milliards d'euros.

Comme l'année dernière, votre Rapporteur général a jugé intéressant de compléter le tableau présenté ci-avant par une ligne retraçant l'évolution d'un agrégat plus large que celui traditionnellement mis en avant par la Commission des finances. Cet agrégat est constitué par la somme des « charges du budget de l'État » au sens de la Commission des finances, des prélèvements sur recettes et des dégrèvements d'impositions locales, assimilés ainsi à des dépenses d'intervention en faveur des collectivités locales.

Sans corriger les changements de périmètre, les prélèvements sur recettes augmentent de 9,3 milliards d'euros, soit 17,9%, entre la loi de finances initiale pour 2003 et le projet de loi de finances pour 2004. Cette progression est ramenée à 1.219,3 millions d'euros (+ 2,3%) une fois appliquée la correction pour changement de périmètre. Pour leur part, les remboursements et dégrèvements d'impositions locales reculent de 653,5 millions d'euros (- 6,5%). Au total, l'agrégat large des charges budgétaires progresse de 1,9% à structure constante, soit 0,4% en volume. Il faut noter que l'agrégat large des charges budgétaires « internalise » les transferts entre prélèvements sur recettes et dépenses, très importants dans le présent projet.

Le budget de l'État (définition Commission des finances), considéré dans le périmètre des opérations effectuées en 2003, diminuerait de 1% en volume, compte tenu d'une prévision d'inflation fixée à 1,5% dans le cadrage macroéconomique associé au présent projet. Par ailleurs, les crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements et nets des recettes d'ordre (agrégat-cible du Gouvernement) reculeraient de 0,2% en volume. Si l'on intègre dans le domaine des changements de périmètre la mesure d'économies de 500 millions d'euros proposée par l'article 80 du présent projet, comme l'a fait le Gouvernement dans sa « charte de budgétisation », les crédits à structure constante du budget général apparaissent stabilisés en volume, conformément aux orientations annoncées par le Gouvernement.

C.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SUPPORTS BUDGETAIRES

1.- Le budget général

Le montant des crédits bruts ouverts sur le budget général est fixé à 350,27 milliards d'euros. Il augmente de 10,91 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 (+ 3,2%).

Les remboursements et dégrèvements totaux sont évalués à 64,21 milliards d'euros : ils connaîtraient une légère augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, d'environ 1.647,8 millions d'euros (soit + 2,6%). Votre Rapporteur général rappelle cependant que l'exercice de révision des recettes pour 2003 associé au présent projet concerne aussi les remboursements et dégrèvements, ces dépenses venant en atténuation des recettes. La révision amène à revoir en hausse le montant des remboursements et dégrèvements pour l'année 2003 par rapport à la loi de finances initiale : ils devraient en fait atteindre 63,43 milliards d'euros au lieu de 62,56 milliards d'euros prévus initialement. Si l'on prend comme

base de comparaison le montant révisé des remboursements et dégrèvements plutôt que leur montant initial, l'année 2004 verrait une progression de 1,2% seulement des remboursements et dégrèvements.

CRÉDITS INITIAUX NETS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2003	PLF 2004	Évolution 2004/2003
Dépenses ordinaires civiles	196,66	207,99	207,04	214,19	219,25	223,88	230,74	+ 3,1%
Dépenses civiles en capital.....	11,01	12,01	12,35	12,22	12,15	12,96	13,75	+ 6,1%
Dépenses militaires (a).....	36,33	37,12	37,01	37,31	37,67	39,96	41,57	+ 4,0%
Dépenses totales.....	243,99	257,12	256,42	263,72	269,07	276,80	286,06	+ 3,3%

(a) Y compris les crédits pour pensions militaires.

Ainsi, les crédits nets de remboursements et dégrèvements s'élèveraient à **286,06 milliards d'euros**, en augmentation de 9,26 milliards d'euros (+ 3,3%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Votre Rapporteur général rappelle cependant que la mesure de cette progression intègre les changements de périmètre décrits dans les développements précédents du présent chapitre.

- Comme l'année précédente, les crédits de dépenses ordinaires civiles nettes constituent la composante la moins dynamique au sein du budget général. Ils s'élèvent à 230,74 milliards d'euros et progressent de 6,87 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, soit + 3,1%. A périmètre constant, les crédits de dépenses ordinaires civiles nettes s'élèvent à 225,47 milliards d'euros et ne sont supérieurs que de 1,6 milliard d'euros à ceux de 2003 (soit + 0,7%). C'est dire **l'effort de maîtrise** qu'a consenti le Gouvernement, sur un poste de dépenses qui est, à juste titre, considéré comme le plus rigide du budget.

Les crédits du titre I (hors remboursements et dégrèvements) reculent de 216,8 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 (- 0,5%) et atteignent 41,638 milliards d'euros :

- la principale composante du titre I est la charge brute de la dette, dont les crédits sont intégralement portés par le budget des Charges communes. Ceux-ci atteindraient 41 milliards d'euros en 2004, en repli de 285,7 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 (- 0,7%). En tenant compte des recettes de coupon couru et de rémunération de la trésorerie de l'État, la **charge nette de la dette** s'établit à 38,59 milliards d'euros au lieu de 38,29 milliards d'euros en 2003, soit une **progression très faible, de 0,8%**. Cette bonne performance, due à la forte diminution des taux d'intérêt à court et à long terme en 2003 et 2004, ne constitue qu'un événement exceptionnel, qui offre au budget 2004 une marge de manœuvre bienvenue. Votre Rapporteur général rappelle qu'en tendance, la charge de la dette progresse d'environ 2% à 2,5% par an depuis 1996 ;

- après plusieurs années de diminution régulière, les crédits consacrés aux charges résultant de la mise en œuvre de la garantie de l'État seraient portés à 121,57 millions d'euros au lieu de 92,67 millions d'euros, soit une progression de 31,2%. On doit saluer le Gouvernement d'avoir ajusté le montant des crédits au plus

près de la prévision de dépenses, sans chercher à profiter du degré de liberté que lui offre leur caractère évaluatif ;

– les autres crédits pour dépenses en atténuation de recettes (frais de poursuite et de contentieux, décharges de responsabilité et remises de débits envers des particuliers ou des comptables publics) seraient majorés de 40 millions d’euros et portés à 270 millions d’euros.

Les crédits des « **pouvoirs publics** », rassemblés sur le titre II du budget général et portés par le seul budget des Charges communes, progresseraient de 14,2 millions d’euros (+ 1,8%) pour atteindre 824,9 millions d’euros. Votre Rapporteur général relève que l’augmentation globale du titre II est concentrée sur les crédits des assemblées parlementaires (+ 13,7 millions d’euros). Les crédits de la Présidence de la république n’augmentent que de 0,46 million d’euros. Leur montant atteint 31,34 millions d’euros, niveau compatible avec les dépenses constatées en 2002 (24,57 millions d’euros). Le processus de clarification et de remise à niveau des crédits de la Présidence semble être arrivé à son terme.

Les **charges civiles de personnels** (rémunérations, pensions et charges sociales) imputées sur les parties 31, 32 et 33 du budget général diminueraient de 2 milliards d’euros, dont 3,1 milliards d’euros pour les rémunérations (soit – 2,3%) et 427,7 millions d’euros pour les crédits de charges sociales (cotisations et prestations versées par l’État). En revanche, les pensions progresseraient de 1,52 milliard d’euros (soit + 6,3%), en raison de l’augmentation du nombre de pensionnés et de l’indexation des pensions sur l’indice prévisionnel des prix hors tabacs en 2004, conformément aux dispositions de la loi portant réforme des retraites.

En fait, une partie de ces évolutions relève de l’illusion d’optique. Le Gouvernement a décidé d’anticiper, à titre expérimental, la globalisation des crédits prévue par la LOLF. De ce fait, de nombreuses dotations ont été transférées sur des chapitres inscrits sur la partie 37 « Dépenses diverses », qui regroupent à la fois des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement. Par ailleurs, l’expérimentation a été poussée encore plus loin puisqu’une nouvelle partie (39) rassemble des chapitres qui regroupent des crédits de personnel, de fonctionnement *et d’intervention*. L’« expérimentation LOLF » est décrite de façon plus détaillée dans les développements ci-après. Pour l’heure, il revient à votre Rapporteur général d’indiquer qu’une correction est donc nécessaire si l’on veut essayer d’apprécier l’évolution tendancielle des charges de personnel et de fonctionnement, indépendamment de ces « changements de périmètre » internes à la structure du budget général.

A des fins d’exhaustivité, votre Rapporteur général a également tenu compte d’une mesure tendant à créer sur le budget de la Jeunesse et de l’éducation nationale un chapitre 37-81 nouveau, portant les crédits nécessaires à la rémunération des maîtres d’internat et surveillants d’externat (MISE), des assistants d’éducation, des emplois jeunes et de nombreuses dépenses pédagogiques. La création de ce chapitre a conduit à majorer de 815,5 millions d’euros les crédits de la partie 37 et à réduire respectivement de 388,5 millions d’euros, 110 millions d’euros

et 316,9 millions d'euros les crédits des parties 31 (rémunérations), 33 (charges sociales) et 36 (subventions de fonctionnement) de ce budget.

Une fois tenu compte de ces ajustements nécessaires à une comparaison pertinente, il apparaît que les crédits de rémunérations et charges sociales reviennent de 64,62 à 64,42 millions d'euros, reculant de 200,3 millions d'euros (– 0,3%).

La provision de 875 millions d'euros inscrite, en 2003, sur le budget des Charges communes n'est pas reconduite, aucune mesure d'augmentation du point d'indice n'ayant été annoncée jusqu'ici pour prendre effet avant la fin de l'année. En revanche, l'économie n'est qu'apparente puisque des crédits équivalents sont répartis sur les différents budgets ministériels pour couvrir l'effet en année pleine de la revalorisation du point intervenue en décembre 2002.

Les **crédits de fonctionnement courant** des administrations progressent de 5,92 milliards d'euros (+ 71,5%) et s'établissent à 14,2 milliards d'euros au lieu de 8,28 milliards d'euros en 2003. La majeure partie de cette progression spectaculaire est due aux effets de périmètre, évoqués ci-avant, provoqué par l'« expérimentation LOLF » : votre Rapporteur général les a chiffrés à + 4,63 milliards d'euros, dont 824,5 millions d'euros en provenance du titre IV. Une fois corrigé de l'effet LOLF, la progression n'est plus que de 1,29 milliard d'euros, écart encore très respectable, qui s'explique par la poursuite de la globalisation des crédits des préfectures et des crédits de grandes directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les **subventions aux établissements publics** (8.207,2 millions d'euros) voient leurs crédits reculer de 326,2 millions d'euros (– 3,8%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. En faisant abstraction de l'« expérimentation LOLF » et de la mesure ci-avant évoquée portant sur les crédits des MISE / emplois jeunes et dépenses pédagogiques de l'Éducation nationale, les crédits augmentent en fait de 157,3 millions d'euros. Les crédits des organismes de recherche progressent de 1,1%, ceux des établissements d'enseignement supérieur de 4%, ceux des établissements publics nationaux de l'Éducation nationale de 2,5%. Votre Rapporteur général relève également la forte progression des crédits destinés aux établissements publics sous tutelle du ministère de la culture, estimée à 6,5% après 11,1% en 2003.

Les **dépenses d'intervention** augmenteraient de 3.479 millions d'euros. Ce chiffre reflète surtout l'impact des changements de périmètre dans le budget de l'État, qui portent pour l'essentiel sur les crédits d'intervention : rebudgétisation du FOREC (+ 17,6 milliards d'euros), budgétisation de la contribution aux charges d'endettement de RFF (+ 800 millions d'euros), transfert du RMI aux départements (– 4,9 milliards d'euros), transformation en prélèvements sur recettes de nombreuses dotations budgétaires (– 7,8 milliards d'euros), etc. Les changements de périmètre majorent de 5.224,3 millions d'euros les crédits du titre IV. A structure constante, les crédits d'intervention reculent de 1.745,3 millions d'euros.

Après l'augmentation de 100 millions d'euros décidée en 2003 pour les crédits destinés aux « pays les moins avancés », afin de financer les contrats de

désendettement-développement conclus dans le cadre de l'« initiative pour les pays pauvres très endettés », le Gouvernement propose de majorer à nouveau ces crédits de 35 millions d'euros. Les crédits de formation professionnelle reculent de 52,8 millions d'euros (- 1,1%). Les crédits d'interventions économique en faveur de l'emploi passent de 7,83 milliards d'euros à 6,72 milliards d'euros hors intégration du FOREC au budget général. Cette évolution provient en partie de la mesure d'économie de 500 millions d'euros résultant de la refonte des allègements de cotisations sociales proposé par l'article 80 du présent projet. La sortie du dispositif « emplois jeunes » contribue également au recul des crédits : à juste titre, le Gouvernement donne sa préférence au soutien à l'emploi marchand, seul véritable moyen d'insertion dans la vie active et dans le tissu économique national. Les crédits d'interventions sociales portent la marque du transfert du RMI au département ainsi que du remodelage des recettes du BAPSA, qui procure une économie de 522,7 millions d'euros entre 2003 et 2004 sur le budget des Charges communes, dont votre Rapporteur général rappelle que seuls 149,6 millions d'euros peuvent être considérés comme changements de périmètre : les 373,1 autres millions d'euros sont constitutifs d'une économie sur 2004. On notera la stabilité des crédits consacrés à l'aide médicale d'État résiduelle (233,5 millions d'euros) et la légère diminution des crédits relatifs au financement de la part de l'État dans la couverture maladie universelle (CMU) (946,6 millions d'euros en 2004 au lieu de 970 millions d'euros en 2003).

Les crédits de **dépenses civiles en capital** progressent de 794,7 millions d'euros par rapport aux crédits initiaux de 2003 (+ 6,1%). Il faut une fois encore prendre en compte les majorations dues aux changements de périmètre :

➤ + 2,3 millions d'euros sur le titre V (crédits de paiement) ;

➤ + 833,97 millions d'euros sur le titre VI (crédits de paiement), notamment du fait de la budgétisation de la contribution aux charges de régénération du réseau de RFF (+ 675 millions d'euros) et de l'inscription en dotation budgétaire de la dotation de développement rural (+ 116,1 millions d'euros), précédemment inscrite en prélèvements sur recettes.

En faisant abstraction des changements de périmètre, les crédits de dépenses civiles en capital reculent de 41,6 millions d'euros, soit une progression de 380,6 millions d'euros pour le titre V et un recul de 422,2 millions d'euros pour le titre VI.

En matière de crédits de paiement, les crédits pour équipements collectifs passent de 4,44 milliards d'euros à 5,44 milliards d'euros. Les aides aux principaux secteurs économiques reculent légèrement et reviennent de 5,66 milliards d'euros en 2003 à 5,16 milliards d'euros en 2004. Les aides aux investissements locaux sont dotées de 1,7 milliard d'euros au lieu de 1,47 milliard d'euros en 2003. Enfin, les investissements extérieurs nécessitent 1,65 milliard d'euros au lieu de 1,57 milliard d'euros en 2003.

Les crédits de **dépenses militaires** augmentent de 1,6 milliard d'euros soit + 4% par rapport aux crédits initiaux de 2003. Les crédits de dépenses ordinaires,

progressent de 347,6 millions d'euros, c'est-à-dire nettement moins que dans la loi de finances initiale pour 2003, où la progression atteignait 928,4 millions d'euros. Les crédits de dépenses ordinaires reviennent vers un rythme de croissance plus proche de celui observé en 2000 et 2001. Les crédits de dépenses en capital progressent de 1.254 millions d'euros après avoir augmenté de 1.370 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003. Ils s'établissent ainsi à 14,9 milliards d'euros, traduisant l'impact de la loi de programmation militaire pour les années 2003-2008.

2.- Les budgets annexes

Les crédits demandés pour les budgets annexes en 2004 sont fixés à 16,79 milliards d'euros. Ils diminuent de 938,4 millions d'euros (– 5,3%) par rapport à 2003. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) représente 89,4% du total des crédits et le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) mobilise 9% des crédits totaux. Les autres budgets annexes ne représentent donc que 1,6% des crédits totaux.

CRÉDITS DE DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES (loi de finances initiale)

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004	Évolution 2004/2003
Aviation civile	1.328,5	1.329,0	1.365,8	1.439,1	1.502,5	1.515,9	+ 0,7%
Journaux officiels	164,6	186,3	193,5	169,8	195,9	169,1	– 13,7%
Légion d'honneur	17,3	18,9	18,5	17,9	18,7	17,9	– 4,1%
Ordre de la Libération	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	+ 6,4%
Monnaies et médailles	210,8	212,7	183,1	182,8	96,4	86,9	– 9,9%
BAPSA	14.383,1	14.435,7	14.682,5	15.367,6	15.917,4	15.005,7	– 5,7%
Dépenses totales	16.105,0	16.183,4	16.444,2	17.178,0	17.731,5	16.793,1	– 5,3%

Sur le BAAC, les charges de personnel augmentent de 17,7 millions d'euros, en raison de l'évolution des fonctions et des qualifications au sein des personnels (+ 4,6 millions d'euros), de la revalorisation indemnitaire des personnels techniques (+ 4,5 millions d'euros), de l'effet en année pleine de la revalorisation du point fonction publique intervenue en décembre 2002 (+ 2,9 millions d'euros) et de la majoration nécessaire des charges de pension (+ 2,1 millions d'euros). Une contribution de 13,7 millions d'euros aux organismes extérieurs (Navigation aérienne, contrôle technique) grève les charges de gestion courante. Un abattement de 14,9 millions d'euros sur les crédits de « charges exceptionnelles » permet de préserver l'équilibre du budget.

Les crédits ouverts sur le BAPSA reculent de 911,7 millions d'euros. En fait, le remodelage structurel des recettes du BAPSA a amené le Gouvernement à prévoir le transfert vers le budget général de la fraction de TVA jusqu'ici affectée au BAPSA. De ce fait, il n'est plus nécessaire de maintenir la dotation de 1.292,1 millions d'euros ouverte en 2003 au titre des remboursements de TVA et restitutions de droits indûment perçus. En faisant abstraction de cet effet de

périmètre, les crédits du BAPSA progressent de 380,4 millions d'euros. Le Gouvernement prévoit que la charge d'intérêt de la dette bancaire restera stable, à 61 millions d'euros. 354,1 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires pour couvrir « *l'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne* », ainsi que 63,2 millions d'euros « *en vue du relèvement de divers avantages de vieillesse et d'invalidité en 2004* ». En revanche, l'évolution spontanée du nombre de bénéficiaires procurerait une économie de 188,8 millions d'euros sur l'ensemble des postes de dépenses.

Après l'achèvement du programme exceptionnel de frappe des pièces en euro, le volume des crédits du budget annexe des Monnaies et médailles revient progressivement à des niveaux plus modestes. L'année 2004 est marquée par un nouveau recul des crédits, parmi lesquels on note une économie de près de 2 millions d'euros sur les charges de personnel, pour tenir compte de la « situation réelle » du personnel. Le Gouvernement a, semble-t-il, cherché à déterminer au plus juste le montant des crédits nécessaires à la couverture des charges de personnel, dans un contexte où un calibrage excessif des crédits ouverts pourrait apparaître trop peu contraignant. Au demeurant, le budget annexe des Monnaies et médailles n'est pas avare d'économies puisque les crédits consacrés aux prestations externes subissent un abattement de 6,1 millions d'euros (sur un total de 7,1 millions d'euros en 2004), à peine érodé par quelques mesures d'ajustement positives.

3.- Les opérations des comptes spéciaux du Trésor

Les charges des comptes spéciaux du Trésor s'élèveraient, en 2004, à **7,34 milliards d'euros**, dont 7,65 milliards d'euros de charges définitives des comptes d'affectation spéciale et – 310 millions d'euros de charge nette des opérations temporaires (c'est-à-dire un excédent). La charge nette de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor – déterminée en tenant compte des recettes définitives des comptes d'affectation spéciale – s'établirait à – 312,8 millions d'euros (c'est-à-dire un excédent), les comptes d'affectation spéciale étant pratiquement à l'équilibre en 2004, comme de coutume.

• La **charge des opérations à caractère définitif** des comptes d'affectation spéciale diminue de 34,1% par rapport à 2003 et s'établit à 7,65 milliards d'euros. Votre Rapporteur général rappelle que le présent projet propose la suppression du compte n° 902-00 « Fonds national de l'eau » et du compte n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative », ce qui entraîne une diminution des crédits de 146,6 millions d'euros.

L'essentiel de la réduction des charge des opérations à caractère définitif vient cependant de la division par deux des crédits du compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », qui reviennent de 8 milliards d'euros en 2003 à 4 milliards d'euros en 2004.

Votre Rapporteur général a obtenu du Gouvernement les informations suivantes sur l'activité du CAS n° 902-24 en 2003 et sur ses perspectives en 2004. Les ressources disponibles pour le compte s'élèvent à 2.337,7 millions d'euros au

1^{er} octobre 2003, dont 1.309,7 millions d'euros au titre de la mise sur le marché de 8,5% du capital de Renault et 502 millions d'euros au titre des reports de 2002. Le total des recettes supplémentaires attendues sur le compte d'ici à la fin de l'année est évalué à 628,5 millions d'euros, dont 601,5 millions d'euros résultant de la mise sur le marché de 15,74% de Dassault Systèmes, le 3 septembre dernier, inscrits en compte d'imputation provisoire à la date du 1^{er} octobre.

Les dépenses effectuées sur le compte se sont élevées à 733,8 millions d'euros, dont 100 millions d'euros pour la dotation initiale de la caisse de la dette publique, 140 millions d'euros pour la première tranche de la dotation en capital de DCN, 189 millions d'euros pour un apport en numéraire pour l'acquisition de DCNI et 286,6 millions d'euros pour solde de la recapitalisation de GIAT Industries en 2001. Les prévisions de dépenses susceptibles d'être effectuées d'ici à la fin de l'année s'élèvent à 2.363,7 millions d'euros, dont 1.700 millions d'euros de dotations envisagées aux entreprises publiques (RFF, Charbonnages de France, Entreprise minière et chimique) et 663,7 millions d'euros au titre de « *décisions et engagements pris* ». Ce dernier montant inclut 500 millions d'euros pour l'achat de titres Alstom à l'émission. « *Si des recettes supplémentaires sont réalisées, elles contribueront au désendettement des entreprises publiques (RFF, CDF, EMC...)* ».

Les prévisions de dépenses pour 2004 sont les suivantes :

• Désendettement et / ou Fonds de réserve pour les retraites	1.200
• EPFR.....	700
• ERAP	350
• Charbonnages de France.....	1.045
• GIAT Industries	300
• EMC	126
• Autres	50
• Frais	80
• Fondations du secteur de la recherche	150
TOTAL.....	4.000

Les prévisions de recettes « *ont été estimées à 4 milliards d'euros. Compte tenu des dotations non financées à fin 2003 (2,4 milliards d'euros), les prévisions de dépenses 2004 devraient donc être intégralement couvertes à la fin du prochain exercice. Les estimations de recettes ont été réalisées de manière prudente* ».

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D'AFFECTIONATION SPECIALE

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution 2004/2003
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	7.113,2	6.552,0	12.493,3	10.229,4	11.609,2	7.645,5	- 34,1%
Recettes.....	7.638,2	6.552,1	12.500,7	10.304,0	11.611,7	7.648,1	- 34,1%
Charge nette	- 524,9	- 0,1	- 7,4	- 4,6	- 2,5	- 2,5	+ 0,9%
B.- Résultats d'exécution							
Charges	9.358,1	5.536,5	6.787,0	10.134,2	-	-	-
Recettes.....	9.845,3	5.863,0	6.941,1	10.405,6	-	-	-
Charge nette	- 487,2	- 326,6	- 154,1	- 271,4	-	-	-

• **La charge nette des opérations temporaires** serait à nouveau négative, à hauteur de – 310,3 millions d’euros, traduisant la situation excédentaire de ces opérations, prises dans leur ensemble.

Les opérations temporaires des comptes d’affectation spéciale (prêts du Fonds national de l’eau (supprimé), avances du Fonds national pour le développement du sport, avances remboursables au Fonds d’aide à la presse quotidienne d’information politique et générale) représentent des montants traditionnellement modiques : 2,5 millions d’euros en 2004 comme en 2003.

Les comptes de prêts verraient une diminution très significative de leurs crédits. Ceux-ci passeraient de 1.515,2 millions d’euros en 2003 à 1.321,4 millions d’euros en 2004. L’enveloppe des prêts du Trésor à des États étrangers serait érodée de 30 millions d’euros. Mais surtout, le volume des opérations afférentes à la gestion des prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France, après conclusion d’accords de rééchelonnement-annulation au sein du Club de Paris, se replierait nettement : les dépenses diminueraient de 156,2 millions d’euros ; les recettes, constituées par le remboursement, par leurs bénéficiaires, des prêts précédemment accordés, diminueraient encore plus rapidement. Dans ces conditions, l’excédent des comptes de prêts revient de 254,6 millions d’euros en 2003 à 127,7 millions d’euros en 2004. Votre Rapporteur général rappelle cependant que le montant des dépenses constatées sur le compte dépend très fortement du rythme de conclusion des accords au sein du Club de Paris et de la portée financière de ces accords, paramètres dont la prévision est difficile.

OPERATIONS DES COMPTES DE PRETS

(en millions d’euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution 2004/2003
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	824,6	663,3	532,5	843,4	1.515,2	1.321,4	– 12,8%
Recettes.....	837,6	961,4	1.410,0	1.216,9	1.769,8	1.193,7	– 32,6%
Charge nette	– 13,0	– 298,1	– 877,5	– 373,5	– 254,6	+ 127,7	n.s.
B.- Résultats d’exécution							
Charges	986,5	301,8	589,4	1.133,8	–	–	–
Recettes.....	977,7	714,8	860,0	1.227,5	–	–	–
Charge nette	+ 8,7	– 413,1	– 270,7	– 93,7	–	–	–

Les crédits ouverts sur les comptes d’avances progressent de 5,7% et atteignent 60,8 milliards d’euros. La majeure partie de ces crédits (99,7% de leur masse totale) concerne le compte d’avances sur le produit des impositions locales (compte n° 903-54). Compte tenu des prévisions de recettes affichées par ailleurs, le compte basculerait d’un excédent de 620 millions d’euros en 2003 à un déficit de 62 millions d’euros en 2004. Votre Rapporteur général rappelle que le compte a enregistré un excédent de 299,7 millions d’euros en 2001 et 344,6 millions d’euros en 2002 mais que la constatation de tels excédents a un caractère exceptionnel dû à la conjugaison de facteurs dont les effets vont progressivement s’éroder.

OPERATIONS DES COMPTES D'AVANCES

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution 2004/2003
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	57.092,2	57.839,2	55.639,2	54.644,9	57.509,9	60.799,9	+ 5,7%
Recettes.....	57.086,2	58.095,7	56.231,7	55.541,1	58.125,3	60.733,5	+ 4,5%
Charge nette	+ 5,9	- 256,6	- 592,6	- 896,2	- 615,4	+ 66,4	- 89,2%
B.- Résultats d'exécution							
Charges	66.949,0	63.737,1	61.011,7	62.068,0	-	-	-
Recettes.....	67.597,4	63.138,1	61.143,9	62.345,0	-	-	-
Charge nette	- 648,4	+ 599,0	- 132,1	- 277,0	-	-	-

Comme l'an dernier, votre Rapporteur général a interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les explications susceptibles d'être apportées sur l'origine et les évolutions récentes des dépenses, recettes et solde constatés ou prévus sur le compte d'avance sur le produit des impositions locales. Les informations reçues permettent de dresser le bilan suivant.

Les prévisions de recettes de la loi de finances initiale de l'année *n* sont déterminées à l'été *n-1*. Elles font l'objet de révisions en cours d'année notamment dans le cadre de la loi de finances rectificative d'automne, au vu des émissions. Les écarts entre les prévisions de la LFI et les réalisations en exécution sont ainsi récurrents notamment en raison des variations susceptibles d'affecter les émissions d'impôts locaux (base imposable, taux votés...) qui entraînent mécaniquement des écarts à la fois sur les dépenses et sur les recettes.

Pour 2002, la plus-value cumulée de recettes entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative a ainsi représenté entre 1,3 milliard d'euros (du point de vue des recettes – recouvrements) et 1,5 milliard d'euros (du point de vue des dépenses – émissions). Si les résultats effectifs en exécution sont, en recettes, conformes aux prévisions de la loi de finances rectificative, les dépenses du compte (émissions) ont été un peu plus dynamiques que prévu de 335 millions d'euros. Cette différence s'explique par la sous-estimation de taux d'imposition :

- + 241 millions d'euros au titre de la taxe professionnelle ;
- + 44 millions d'euros au titre de la taxe d'habitation ;
- + 61 millions d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;

EXECUTION DU COMPTE N° 903-54 EN 2002

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFR 2002 (automne)	Résultat 2002
Recettes.....	55.300,0	56.600,0	56.565,6
Dépenses.....	54.400,0	55.886,0	56.221,0
Solde.....	+900,0	+714,0	+344,6

Pour 2004, les prévisions de dépenses du compte sont construites sur la base des hypothèses d'émissions d'impôts locaux suivantes :

ÉVOLUTION DES EMISSIONS DES QUATRE TAXES LOCALES

	Évolution 2001/2002	Prévision d'évolution 2002/2003	Prévision d'évolution 2003/2004
Taxe d'habitation.....	+ 5,7 %	+ 5,8 %	+ 4,7 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties.....	+ 6,2 %	+ 5,4 %	+ 4,4 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties.....	+ 2,8 %	+ 2,6 %	+ 3,0 %
Taxe professionnelle.....	- 2,3 %	+ 1,6 %	+ 3,4 %
Autres.....	+ 0,9 %	- 0,4 %	+ 1,3 %

En 2002, les émissions de taxe professionnelle diminuent en raison de la suppression progressive de la part salaire dans l'assiette de la taxe professionnelle (TP). Pour 2003, la diminution prévisible des émissions de taxe professionnelle, liée à la suppression définitive de la part salaire, est compensée par l'entrée de France Télécom dans le régime de droit commun.

En ce qui concerne les recettes, les prévisions sont basées sur les taux de recouvrements, constatés fin 2002 sur l'exercice 2002, net des acomptes inemployés. L'hypothèse d'intégration des recettes de taxe professionnelle et taxes foncières de France Télécom au titre des impôts locaux (prévu en LFI 2003) et non plus au titre des autres impôts d'État a également été prise en compte à partir de 2003.

OPERATIONS DES COMPTES DOTÉS DE DECOUVERTS (charge nette)

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution 2004/2003
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Commerce.....	- 8,6	+ 7,0	+ 15,6	- 186,5	- 251,2	- 293,0	+ 16,6%
Règlements gouvernements étrangers.....	+ 6,1	+ 6,1	- 2,3	0,0	0,0	suppr.	s.o.
Opérations monétaires.....	+ 64,0	+ 84,6	+ 59,6	- 533,0	50,0	- 214,0	n.s.
(hors FMI).....	+ 64,0	+ 84,6	+ 59,6	- 533,0	50,0	- 214,0	n.s.
B.- Résultats d'exécution							
Commerce.....	- 325,6	- 426,8	+ 569,3	- 112,7	-	-	-
Règlements gouvernements étrangers.....	+ 1,5	0,0	- 3,4	0,0	-	-	-
Opérations monétaires.....	+ 2.963,7	+ 2.283,9	- 395,1	- 543,9	-	-	-
(hors FMI).....	+ 57,4	+ 379,6	+ 411,2	+ 61,9	-	-	-

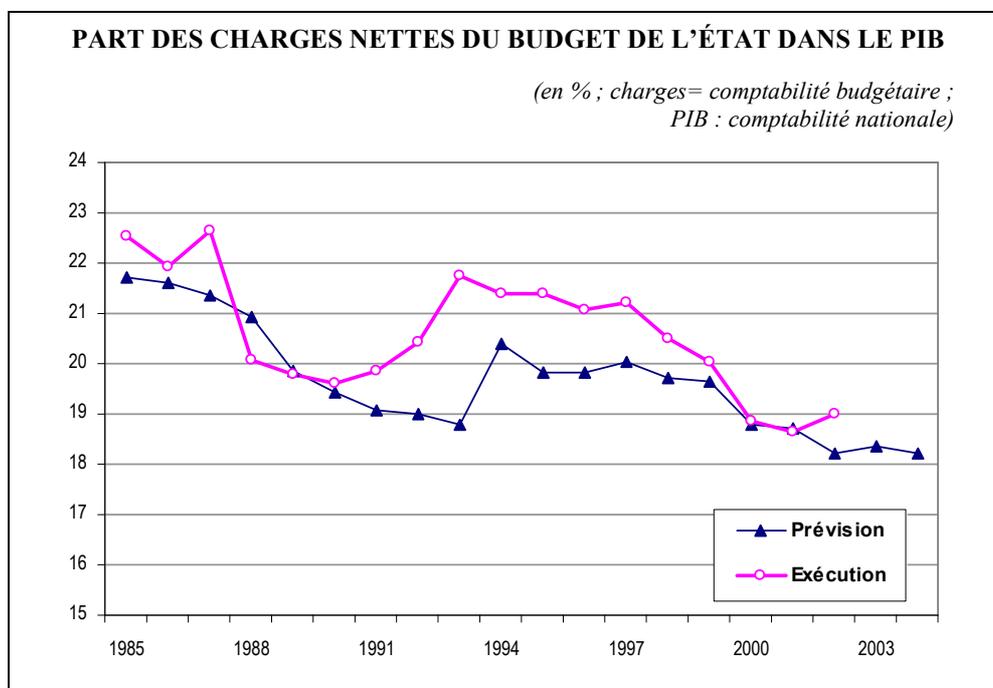
Les opérations des comptes spéciaux dotés de découverts sont, dans le tableau d'équilibre, décrites par la seule mention de la charge nette afférente à chaque catégorie de comptes. Les comptes de commerce sont cependant présentés avec des prévisions de dépenses et de recettes, alors que parmi les comptes d'opérations monétaires, seul le compte d'émission des monnaies métalliques (n° 906-04) fait l'objet d'une telle présentation. L'unique compte de règlement avec les gouvernements étrangers, qui a une activité nulle depuis 2000, à l'exception des

opérations de liquidation du stock international sur l'étain en 2001, serait supprimé dans le présent projet.

Votre Rapporteur général relève que les masses de recettes et dépenses prévues pour les comptes de commerce sont réduites de 1.523,7 millions d'euros par rapport à 2003, du fait de la transformation de la direction des constructions navales en établissement public, décidée par l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001), qui a également programmé la clôture du compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire » au 31 décembre 2005. Par ailleurs, l'excédent du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » progresserait de 55 millions d'euros et atteindrait 290 millions d'euros. En effet, la forte diminution des taux d'intérêt à court terme observée en 2003 modérera les flux de dépenses en 2004, en raison des mécanismes de dépenses et recettes afférents à la nature des *swaps* conclus jusqu'à l'été 2002 par l'Agence France Trésor.

4. Un léger repli du poids des charges dans le PIB

Les charges du budget de l'État, prises dans la définition de la Commission des finances, devraient s'élever à 293,4 milliards d'euros en 2004, progressant de 2,1% par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. De ce fait, la part des charges budgétaires dans le PIB reculerait légèrement entre 2002 et 2003 (18,2% au lieu de 18,4%). Ce repli peut paraître modeste. Il doit être analysé à la lumière de deux considérations.



D'une part, grâce à la réintégration des dépenses jusqu'ici supportées par le FOREC, le budget reflète mieux qu'auparavant le champ normal des interventions de l'État. Le transfert du RMI aux départements s'inscrit dans une logique politique

qui consiste à rapprocher l'action publique du citoyen, bien éloignée de la logique de dissimulation des dépenses qui a présidé à la construction du FOREC, édifice « baroque » concourant au financement des organismes de sécurité sociale à partir, quasi exclusivement, de ressources fiscales .

D'autre part, nonobstant l'engagement du Gouvernement de fonder l'assainissement des finances publiques sur une maîtrise sans faille des dépenses, la réduction du poids des charges publiques dans le PIB se fait de façon ordonnée, en évitant toute action brutale qui perturberait des équilibres économiques encore fragiles. Le Gouvernement a retenu une stratégie graduelle, bien adaptée à la situation du pays et porteuse, à moyen terme, d'un réel allègement des contraintes qui pèsent sur les agents économiques et sur l'emploi.

Jusqu'où et comment une telle stratégie doit-elle être poursuivie ? Le maintien d'une norme d'évolution des dépenses de « 0% en volume » pendant plusieurs années implique une profonde remise en cause du fonctionnement de l'administration, mais aussi du champ des politiques publiques assurées par l'État. La compression des moyens de fonctionnement courant a ses limites et votre Rapporteur général sait que le Gouvernement est attentif à ne pas confondre maîtrise des dépenses et paupérisation des services. Il faudra donc bien se poser un jour la question du périmètre de l'action publique et du reformatage de certaines missions.

II.- UNE DEMARCHE RESOLUE D'ECONOMIES AU SERVICE DES PRIORITES DE LA LEGISLATURE

Malgré les difficultés qui se sont dressées sur sa route, le Gouvernement a décidé de poursuivre la politique de financement des priorités définies au début de la législature, qui répondent aux aspirations des Français en matière de sécurité et de justice, et visent à garantir le statut international de la France et son engagement dans le monde aux côtés de ses partenaires.

Comme l'année précédente, un effort soutenu d'introspection a été demandé aux administrations pour déterminer quelles pourraient être les marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées au profit de ces priorités. Elles sont venues compléter les choix du Gouvernement qui, par exemple, a décidé de réorienter progressivement vers l'emploi marchand l'effort que l'État consacre à l'emploi.

A.- LE FINANCEMENT DES PRIORITES DE LA LEGISLATURE

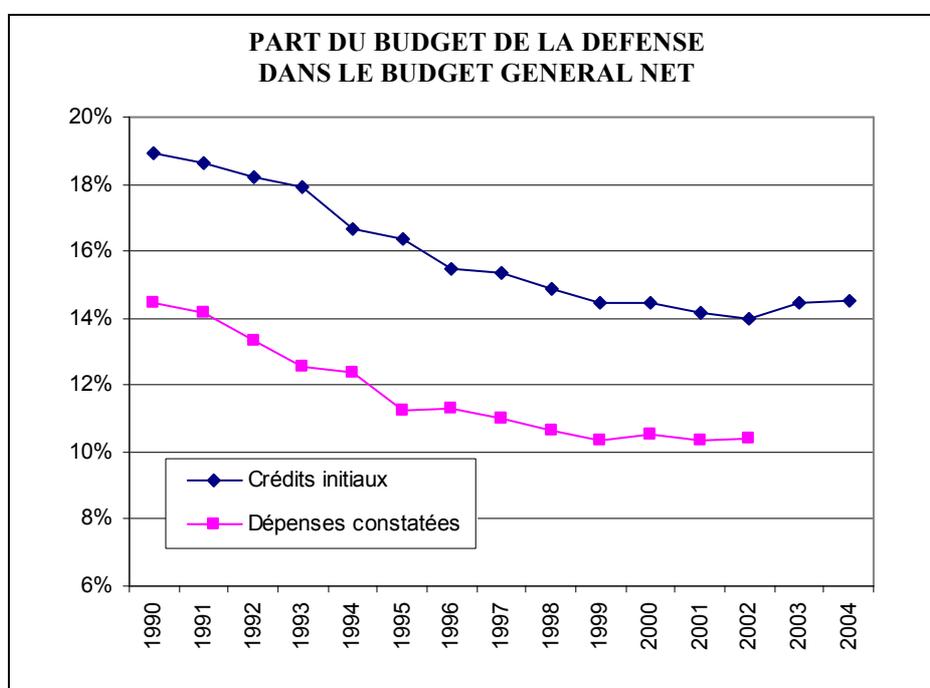
1.- Le déroulement de la loi de programmation militaire

En 2004, le budget de la Défense verra se poursuivre la remise à niveau de ses crédits, dans le respect de la loi de programmation militaire 2003-2008. La précédente loi de programmation militaire avait pour but de construire une armée de métier et de redéfinir son modèle. Elle a satisfait à ses objectifs, malgré les fortes contraintes budgétaires qui lui ont été opposées par le précédent Gouvernement.

La loi de programmation en cours de déroulement s'attache désormais à restaurer l'efficacité de l'outil militaire national et à améliorer ses performances. Dans une optique de moyen terme, elle concourt également à protéger le pays contre les risques et les menaces résultant de l'instabilité internationale.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, le budget de la défense progresse de 4% après 6,1% en 2003. Les crédits de dépenses ordinaires augmentent de 1,3% après 3,7% en 2003 et les crédits de dépenses en capital sont supérieurs de 9,2% à ceux ouverts en 2003. Grâce à ce dynamisme, la part du budget de la défense dans le budget général augmente légèrement : 14,5% au lieu de 14,4% en 2003.

En exécution, la part du budget de la défense est structurellement moins élevée puisque les crédits de pensions sont transférés vers le budget des Charges communes, à partir duquel est exécutée la dépense, comme pour l'ensemble des fonctionnaires civils de l'État, quel que soit leur ministère de rattachement.



Les 41,57 milliards d'euros inscrits sur le fascicule du budget de la défense se décomposent en :

- 9,16 milliards d'euros de crédits de pension ;
- 14,9 milliards d'euros pour l'équipement et la recherche, en investissements directs ou subventions (46% du total hors pensions) ;
- 14,06 milliards d'euros pour les rémunérations et charges sociales (43,4% du total hors pensions) ;
- 3,45 milliards d'euros pour les moyens de fonctionnement des armées, directions et services divers (10,6% du total hors pensions).

L'effectif budgétaire s'élèvera, en 2004, à 437.789 militaires et civils (hors comptes de commerce et mises à disposition de DCN).

Selon le ministère de la défense, « *accentuant l'effort financier effectué au profit de la modernisation des équipements et de la préparation de l'avenir, le projet de budget 2004 assure l'accroissement de nos capacités opérationnelles et dote les forces des matériels de dernière génération, notamment dans les domaines de l'espace, des systèmes d'information et de communication, de la frappe de précision à distance de sécurité, de la capacité de combat et de la mobilité* ». De plus, « *la consolidation de la professionnalisation des forces armées doit désormais assurer chaque année les flux de recrutement dont les armées ont besoin tout en garantissant, dans les meilleures conditions, la reconversion des personnels quittant le métier des armes. L'armée professionnelle doit trouver son rythme de croisière, ce qui nécessite de mieux attirer encore des candidats au recrutement, de conserver les spécialistes à forte compétence et d'apporter à l'ensemble des personnels un environnement professionnel ainsi qu'un cadre de vie répondant à leurs missions et à leurs attentes.* » ⁽¹⁾

• Restaurer la disponibilité des matériels reste un axe prioritaire. Les armées doivent en effet disposer des moyens matériels qui leur permettent, d'une part, de s'entraîner dans de bonnes conditions et, d'autre part, d'accomplir leurs missions opérationnelles quel que soit le niveau d'engagement et sans préavis. Selon le ministère de la défense, les résultats obtenus en 2003 sont « *insuffisants* », bien que des progrès aient été observés.

LES RESULTATS DU PLAN D'ACTION DE DISPONIBILITE TECHNIQUE

Objectifs du plan		Taux de disponibilité (juin 2002)	Taux de disponibilité (juin 2003)
1.- Terre			
Matériels terrestres	80%	77%	78%
Matériels aériens	75%	59%	59%
2.- Marine			
Flotte (hors bâtiments à propulsion nucléaire)	90%	60%	63%
Flotte (y compris bâtiments à propulsion nucléaire, hors SNLE).....	85%	60%	63%
Matériels aériens	75%	52%	54%
3.- Air			
Matériels aériens	75%	59%	63%

Le projet de budget pour 2004 conforte donc l'accroissement des moyens financiers consacrés à l'entretien programmé du matériel, qui sont désormais inscrits sur le titre V et non plus sur le titre III comme auparavant. Les crédits sont majorés de 11% et atteignent 2,9 milliards d'euros en 2003, l'enveloppe d'autorisations de programme restant inchangée à 3,18 milliards d'euros. On notera que, comme en 2003, cette annuité est supérieure à l'annuité moyenne prévue dans la loi de programmation (2,4 milliards d'euros).

(1) Dossier de présentation du projet de budget de la défense pour 2004, septembre 2003.

Votre Rapporteur général rappelle qu'afin d'optimiser le processus de remise et maintien en condition opérationnelle de ses matériels, le ministère a réformé ses structures, en créant notamment la SIMMAD (Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques et associés de la Défense). La SIMMAD s'occupe de plus de 2000 appareils aériens et gère 1,6 milliard d'euros d'autorisations de programme. Elle compte 900 personnes depuis septembre 2003, avec la reprise des fonctions de distribution et de maintenance. Soucieuses de bien gérer les deniers publics, les autorités du ministère de la défense ont lancé un audit de la fonction « entretien du matériel aéronautique », dont les conclusions sont attendues pour le début de l'année 2004.

De même, le Service de soutien de la flotte a été réorganisé : il est chargé du soutien technique et logistique des bâtiments de surface, des sous-marins et de leurs munitions. Il exerce la maîtrise d'ouvrage, auparavant partagée entre la Délégation générale de l'armement et la marine, des activités concourant à la disponibilité technique de ces matériels navals. La flotte de la marine a tiré parti des premiers effets du changement de statut de DCN et de l'amélioration des procédures de passation des marchés de pièces de rechange. Le transfert au 1^{er} janvier 2003 de l'ensemble des activités de la fonction « rechanges » au sein de la nouvelle structure du service de soutien de la flotte (SSF) a permis une amélioration sensible de la disponibilité des moyens maritimes. Le ministère de la défense estime que le déploiement par la marine de l'intégralité de sa flotte de transport, lors de l'opération Licorne, au premier semestre 2003, montre le succès de ces efforts.

Selon le ministère de la défense, *« le redressement de la situation dans le domaine de la maintenance des matériels terrestres ne peut être que progressif, notamment du fait des difficultés d'approvisionnement en rechanges spécifiques, du retard accumulé dans le remplacement de certains matériels (AMX 10P en particulier) et du niveau élevé d'engagement des forces qui a accéléré leur vieillissement (Puma). L'effort budgétaire consenti a toutefois permis de maintenir le taux de disponibilité des matériels en opérations extérieures à plus de 90% et d'amorcer un redressement sensible de la disponibilité de certains matériels en métropole. Ainsi, les Gazelle et les VAB ont vu leur taux de disponibilité augmenter et celui du char Leclerc a progressé de près de 20 % depuis juin 2002 ».*

- La modernisation des équipements et la préparation de l'avenir, à travers le développement des activités de recherche, constituent le deuxième axe prioritaire de la loi de programmation militaire 2003-2008. Le projet de loi de finances pour 2004 continue l'effort engagé en 2003. Il marque aussi la poursuite de la politique de commandes globales, en y consacrant 2,5 milliards d'euros : 1,7 milliard d'euros au titre de la commande des frégates européennes multi missions (FREMM) et 0,8 milliard d'euros au titre du programme de missiles FSAF (« famille de système sol-air futur »).

Les crédits consacrés aux programmes d'armement progressent une nouvelle fois et atteignent 5,77 milliards d'euros en crédits de paiement (au lieu de 5,27 milliards d'euros en 2003) et 6,69 milliards d'euros d'autorisations de programme (au lieu de 5,16 milliards d'euros en 2003).

Les livraisons d'équipement prévues en 2004 couvrent la plupart des domaines opérationnels, qui voient ainsi leurs capacités renforcées et accrues dans certains secteurs. Le domaine spatial verra la mise en orbite du premier satellite Syracuse III et du premier satellite Hélios II. Réalisé dans le cadre d'une coopération entre la France, la Belgique et l'Espagne, le programme Hélios II vise à améliorer les capacités d'imagerie spatiale d'Hélios I en termes de résolution optique, d'enchaînement entre les photographies et de capacité de prise de vue infrarouge de nuit comme de jour. Les deux satellites Hélios II devraient donner une capacité spatiale d'observation jusque vers 2012-2013. Le système Syracuse permet d'assurer les communications militaires entre la métropole et les unités déployées sur les théâtres d'opérations. Le système Syracuse III vise à améliorer l'offre des services actuelle (partage d'un satellite entre la Défense et France Télécom), tout en étant « durci » pour résister aux agressions nucléaires et lutter contre le brouillage. En matière de dissuasion nucléaire, le troisième SNLE de troisième génération (le Vigilant) sera mis en service et le dernier lot de missiles M 45 sera livré. Un avion de transport à long rayon d'action et 60 engins porte chars permettront d'accroître les capacités de projection et de mobilité des forces. L'armée de l'air prendra livraison de 5 Rafale et de 110 missiles Scalp, alors que l'armée de terre accueillera, notamment, 50 chars Leclerc et 9 dépanneurs, 88 véhicules blindés légers et 7 hélicoptères Tigre.

LES FREGATES EUROPEENNES MULTI MISSIONS (FREMM)

Le programme des FREMM, destinées à remplacer l'ensemble des frégates et avisos chargés de la lutte anti-sous-marine et de la surveillance de la navigation, résulte à la fois de l'évolution du contexte stratégique et d'une analyse technique et financière. La flotte de surface passera ainsi de sept classes de frégates à trois : Horizon, La Fayette, FREMM. Ce programme prévoit la réalisation d'une série de 17 FREMM qui couvriront deux domaines particuliers : l'action vers la terre et l'action sous-marine. Les FREMM mettront en œuvre le missile de croisière naval à partir d'un lanceur vertical. Elles disposeront d'une capacité d'autodéfense élargie, permettant d'assurer la protection d'une unité navigante placée à proximité. Enfin, elles embarqueront le futur hélicoptère NH 90. DCN est chargé du programme en relation avec Thales pour le système de combat et les travaux de faisabilité, de définition et de pré-développement de certains sous-ensembles sont engagés. Huit FREMM seront commandées au cours de la période couverte par la loi de programmation militaire 2003-2008. Le développement et la fabrication des quatre premières seront commandés en 2004, conformément au calendrier prévu dans le cadre d'un accord bilatéral entre la France et l'Italie. L'admission au service actif du premier bâtiment interviendra en 2008, le dernier en 2020. La production des 17 FREMM doit s'effectuer au rythme cadencé de deux à trois par an, pour un coût total de 5,2 milliards d'euros. Conformément aux orientations retenues par le ministère de la défense, la délégation générale pour l'armement (DGA) recherche systématiquement la coopération pour réaliser l'ensemble des programmes d'armement. Plusieurs pays européens pourraient être intéressés par les FREMM.

Source : ministère de la défense

Le lancement de nouvelles commandes est également prévu : un lot de missiles M 51 (missile mer-sol balistique stratégique tiré à partir d'un SNLE), prévu pour être opérationnel en 2010 ; 1000 systèmes du « combattant du futur » Felin, 44 chars AMX 10RC rénovés, 88 véhicules blindés légers supplémentaires, etc. La marine devrait pouvoir passer la commande de 4 frégates FREMM.

Les crédits consacrés aux études et recherches amont reculent assez sensiblement. Il est vrai que l'arrivée à maturité de certains programmes justifie peut-être d'alléger l'effort demandé aux finances publiques, même s'il convient de ne pas peser à l'excès sur les capacités d'anticipation, d'évolution et d'adaptation que procure une recherche dynamique.

En effet, les autorisations de programme demandées sur le chapitre 52-81 « Études » reviennent de 502,54 millions d'euros à 420,94 millions d'euros en 2004. Les crédits ouverts au profit des études amont hors espace et nucléaire constituent la principale partie de ce chapitre : elles sont particulièrement touchées, puisque la dotation s'élevait à 405,48 millions d'euros en 2003 mais à 340,07 millions d'euros en 2004. Les études amont relatives à l'espace connaissent un abattement de moindre ampleur (- 8,5 millions d'euros) et s'établissent en 2004 à 31,6 millions d'euros. Enfin, les autorisations de programme pour études amont dans le domaine nucléaire sont quasiment stables : 34,9 millions d'euros en 2004 au lieu de 36 millions d'euros en 2003. Le schéma est quasi identique en matière de crédits de paiement : réduction de près de 80 millions d'euros pour les études hors espace et nucléaire, érosion de 1,8 million d'euros pour les études « espace » et progression de 6,8 millions d'euros pour les études dans le nucléaire.

Le ministère de la défense a souhaité mieux identifier les crédits qu'il consacre à la recherche dite « duale », afin de favoriser la coordination des activités publiques de recherche et de technologie. Des propositions et des actions seront identifiées avec le ministère délégué à la recherche et aux nouvelles technologies et la contribution du ministère de la Défense à leur financement sera assuré par 200 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement ouverts sur un chapitre nouveau du titre VI, le « fonds pour la recherche duale ». Les domaines couverts par le fonds devraient concerner l'observation de la Terre, l'océanographie, les télécommunications, les systèmes orbitaux, les moyens de lutte contre la menace nucléaire, biologique ou chimique ainsi que le positionnement par satellite (programme Galileo).

- La professionnalisation des armées étant aujourd'hui achevée, le format des effectifs ne connaît pas de modification majeure, à l'exception des moyens nouveaux prévus pour la gendarmerie par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI), qui sera détaillée plus loin. La multiplicité des engagements opérationnels et l'allongement de leur durée soumettent les militaires de l'armée de terre à un emploi de plus en plus intensif. Dans ce contexte, la loi de programmation prévoit un accroissement des effectifs d'engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT), à hauteur de 2.500 unités sur la période de programmation. Comme en 2003, l'annuité de programmation est respectée : 1.000 postes d'EVAT seront ouverts par transformation de postes de volontaires de l'armée de terre. Il convient de noter que, compte tenu des flux entrants et sortants prévisibles en 2004, les besoins totaux des armées en matière de recrutement cette même année sont estimés à 37.700 jeunes militaires, dont 11.000 volontaires, 14.700 militaires du rang, 10.500 sous-officiers et 1.500 officiers.

Les crédits de fonctionnement (hors entretien programmé des matériels, qui émerge désormais au titre V) verraient leur part à nouveau augmenter dans le total

du budget de la défense. En effet, la contrainte exercée sur les crédits affectés au titre III du budget du ministère de la défense, lors de la période couverte par la précédente loi de programmation 1997-2002 et l'augmentation des rémunérations et charges sociales résultant du processus de professionnalisation, se sont traduites par un effet d'éviction des crédits de fonctionnement. Ainsi, compte tenu de l'incompressibilité des crédits affectés aux rémunérations et aux charges sociales, les crédits de fonctionnement du ministère sont passés de 23,3% en 1997 à 19,2% en 2001. Cette forte baisse a entraîné de sérieux dysfonctionnements et des difficultés en matière d'entraînement et d'instruction d'une part, de cadre de vie et de travail d'autre part. Afin de corriger cette situation et d'améliorer le cadre d'activité des personnels de la défense, la loi de programmation militaire a défini un objectif pour 2008 fixant à 20% la part des crédits de fonctionnement (hors EPM) au sein du titre III du budget de la défense. Après une première étape en 2003 (19,5% contre 19,2% en 2002), le projet de budget pour 2004 poursuit le redressement en portant à 19,7% la part de ces crédits.

Par ailleurs, une tranche supplémentaire de 13 millions d'euros vient s'ajouter, en 2004, à la base de 36,8 millions d'euros ouverts en 2003 pour l'instruction et l'entraînement des forces, ce qui porte les crédits destinés à l'activité à plus d'un milliard d'euros. Le Fonds de consolidation de la professionnalisation, ouvert par la loi de programmation militaire 2003-2008, regroupe « *les mesures ciblées nécessaires à la fidélisation et à l'attractivité du ministère de la défense* ». L'annuité 2004 du fonds, qui s'élève à 45,93 millions d'euros, permettra le financement de la deuxième tranche des actions mises en œuvre depuis 2003, pour un coût de 18,93 millions d'euros, ainsi que le financement des mesures nouvelles engagées à compter de 2004, pour un coût de 27 millions d'euros. Les mesures nouvelles concernent la prime d'attractivité modulable à l'engagement initial et la poursuite du programme immobilier d'accueil des jeunes engagés chargés de famille. Selon le ministère de la défense, « *les mesures nouvelles visent à valoriser les potentiels et les responsabilités. Afin de s'attacher durablement le service des meilleurs éléments, il est prévu l'attribution d'une rémunération reconnaissant et valorisant les responsabilités exercées par les sous-officiers comptant plus de 20 ans de services. L'octroi d'une prime modulable et réversible, destinée aux spécialités critiques pour lesquelles le recrutement est difficile et qui sont soumises à forte concurrence sur le marché de l'emploi, permettra de conserver des compétences précieuses à l'institution* ».

2.- La programmation pluriannuelle du budget de la Justice

2004 est la deuxième année d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), publiée le 9 septembre 2002 au *Journal officiel*. Votre Rapporteur général rappelle que la LOPJ fixe quatre grands objectifs à l'administration de la justice :

– améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens et rapprocher la justice des justiciables. L'administration doit pour cela chercher à réduire les délais de traitement des affaires civiles et pénales, créer une véritable justice de proximité

afin de résoudre plus efficacement les litiges de la vie quotidienne, améliorer la célérité de la justice administrative et renforcer l'efficacité de ses services centraux ;

– adapter le droit pénal à l'évolution de la délinquance et développer l'effectivité de la réponse pénale. Sur ce dernier point, la LOPJ prévoit d'accroître le soutien aux associations œuvrant en amont des condamnations pénales (enquêtes sociales, enquêtes de personnalité, etc.) et de réduire le délai d'exécution des peines. La capacité d'exécution des peines en milieu pénitentiaire devrait également être améliorée, ainsi que le niveau de sécurité des établissements, la prise en charge des détenus ou leur accès aux soins psychologiques et médicaux ;

– prévenir et traiter plus efficacement la délinquance des mineurs, notamment en renforçant et encadrant le dispositif de traitement des mineurs récidivistes ou violents par le recours à des centres éducatifs fermés et par le développement de la prévention de la récidive (intervention plus efficace du juge de proximité, institution d'une nouvelle procédure de jugement à délai rapproché, etc.) ;

– améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice. La LOPJ prévoit la mise en place d'un plan d'aide aux victimes ainsi que la rationalisation de l'implantation des différentes structures œuvrant en faveur de l'accès au droit, en les complétant en cas de besoin.

La LOPJ fixe également les moyens nécessaires, en personnels, moyens de fonctionnement et investissements, pour réaliser les objectifs ambitieux qu'elle détermine. Dans une démarche originale, l'allocation des moyens est présentée à la fois selon l'axe des objectifs et selon l'axe des structures administratives.

LA PROGRAMMATION 2003-2007 DES MOYENS DE LA JUSTICE

(en unités ou en millions d'euros)

	Emplois	Dépenses ordinaires	Autorisations de programme
Répartition par objectifs			
1. Améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens	4.397	1.329	382
2. Développer l'effectivité de la réponse pénale.....	3.600	762	1.198
3. Prévenir et traiter plus efficacement la délinquance des mineurs.....	1.988	423	170
4. Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice	115	262	0
Total.....	10.100	2.775	1.750
Répartition par services			
a. Services judiciaires	4.450	1.207	277
b. Services pénitentiaires	3.740	801	1.313
c. Protection judiciaire de la jeunesse.....	1.250	293	55
d. Justice administrative	480	114	60
e. Administration centrale et CNIL	180	360	45
Total.....	10.100	2.775	1.750

On peut déduire du tableau ci-avant, pour chaque ligne, une « annuité » théorique qui permet de comparer les décisions prises chaque année en loi de finances au cheminement normal de la progression des moyens prévue par la LOPJ.

- S'agissant des effectifs, votre Rapporteur général observe qu'il progressent de 2.175 emplois budgétaires en 2004 après 2.042 emplois budgétaires en 2003, ce qui est cohérent avec une annuité théorique de 2.000 emplois environ déduite de la LOPJ. Les services pénitentiaires voient leur dotation d'emplois augmenter de 662 unités. Le projet de budget prévoit, en effet, de créer 150 emplois de magistrats et 560 emplois de fonctionnaires de justice. Les services des greffes bénéficieront notamment du concours supplémentaire de 30 greffiers en chef, 350 greffiers, 97 adjoints administratifs et 60 secrétaires administratives. Par ailleurs, 600 juges de proximité seront recrutés sur des crédits de vacation, une dotation de 7 millions d'euros étant prévue à cet effet.

Pour les services pénitentiaires, la progression totale des emplois (1.110 unités) est supérieure à l'annuité théorique afin de continuer à améliorer les conditions de détention malgré la hausse de la population carcérale. De même, le renforcement des effectifs vise à permettre la mise en place rapide et efficace des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) pour contribuer à la préservation de l'ordre public. Il vise également à assurer le bon fonctionnement des nouvelles structures de détention adaptées pour les mineurs.

Après une forte augmentation en 2003, les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) seraient accrus de 203 personnes, revenant ainsi dans le rythme théorique de la programmation après avoir pris de l'avance l'an dernier. 135 éducateurs, 11 psychologues, 10 agents techniques, 3 assistants sociaux, 33 personnels administratifs et 33 directeurs viendront ainsi épauler les effectifs déjà en place. On doit se réjouir de voir le Gouvernement faire porter son effort à la fois sur les personnels engagés directement sur le terrain et sur les capacités de pilotage et de gestion de la direction.

Pour contribuer à réduire les délais de recours contentieux, les effectifs de la justice administrative seraient augmentés de 91 emplois, dont 42 magistrats et 43 emplois de greffe. Là encore, le Gouvernement n'a pas cédé à la tentation de « gonfler » les créations de postes de magistrats sans, dans le même temps, donner à la justice les moyens de fonctionner correctement : le renforcement du greffe est, à cet égard, essentiel.

L'administration générale de la justice verra ses effectifs progresser de 109 personnes, dont 46 emplois par création pure et 60 emplois par transfert provenant des services pénitentiaires et des services judiciaires. Pour mettre en œuvre plus efficacement le programme de construction et de rénovation des prisons et des palais de justice, l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice portera son effectif total à 66 personnes.

- La LOPJ prévoit également un processus continu d'amélioration de la condition des personnels, qui trouve dans le présent projet son application concrète. Dans les services judiciaires, la réforme statutaire des greffiers sera achevée en 2004

pour un coût total de 9,6 millions d'euros. L'amélioration du régime indemnitaire des magistrats se traduirait par l'ouverture de 9,1 millions d'euros au titre des mesures prises en 2003 et de 3,1 millions d'euros au titre des mesures prévues pour 2004. Les personnels de catégorie C bénéficieront de l'attribution d'un point d'indice à compter du 1^{er} janvier, pour un coût estimé à 1,9 million d'euros.

Une provision de 2,9 millions d'euros est inscrite afin d'accompagner les réformes statutaires qui doivent aller de pair avec l'évolution des missions et des métiers. Plusieurs mesures sont actuellement envisagées, entre lesquelles devront choisir les autorités : revalorisation de la prime de sujétion spéciale pour les personnels de direction, les surveillants et les personnels administratifs et d'insertion (5,1 millions d'euros) ; mise en place de l'indemnité exceptionnelle compensatrice liée aux fermetures d'établissements (0,1 million d'euros) ; revalorisation du régime indemnitaire des personnels de service social (0,4 million d'euros) ; revalorisation des fonctions spécialisées (charges pédagogiques, d'applications informatiques, ERIS) des personnels de surveillance (0,3 million d'euros) ; revalorisation de l'indemnité de responsabilité des directeurs (0,2 million d'euros).

Des mesures similaires sont envisagées pour les services de la PJJ, pour lesquelles des crédits supplémentaires sont prévus à hauteur de 2,3 millions d'euros. 3,6 millions d'euros seront consacrés à l'abondement des moyens de fonctionnement du Conseil d'État et des juridictions administratives.

- L'équipement immobilier bénéficie d'une attention soutenue. En 2003, les autorisations de programme ont été majorées de 344,1 millions d'euros ; elles le seraient de 343,2 millions d'euros supplémentaires en 2004, pour atteindre ainsi 1.049,7 millions d'euros au total. Ces évolutions sont en phase avec un déroulement linéaire de la LOPJ. Les crédits de paiement ont été majorés de 111,9 millions d'euros en 2003 ; ils ne le seraient plus que de 18,5 millions d'euros en 2004.

Le Gouvernement entend ainsi ne pas constituer de « vivier » de reports de crédits de paiement sur les chapitres concernés des titres V et VI, dès lors que la première phase des programmes immobiliers, avant engagement de travaux « lourds », est toujours longue. Pour autant, le niveau des crédits de paiement demandés en 2002 est supérieur de 120,4 millions d'euros au niveau des crédits 2002, traduisant le bon déroulement de la LOPJ.

On notera également que la progression globale des crédits de paiement est contrariée par la forte réduction prévue sur l'article 10 du chapitre concerné, qui concerne l'équipement des administrations centrales et des services techniques communs : une dotation de 36,5 millions d'euros était inscrite dans la loi de finances initiale pour 2003 ; elle est ramenée à 6 millions d'euros dans le présent projet. Sur cet article, les autorisations de programme connaissent un sort similaire, la dotation revenant de 37 millions d'euros en 2003 à 11,5 millions d'euros en 2004. En fait, l'année 2003 a nécessité l'ouverture d'une dotation exceptionnelle de 35 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement afin d'acquérir un immeuble pour loger certains services d'administration centrale et diminuer ainsi la charge de loyers grevant le budget du ministère.

La direction des services judiciaires disposerait, en 2004, de 308,7 millions d'euros d'autorisations de programme, dont 78 millions d'euros au titre de la LOPJ pour résorber les « déficits de surface », 120 millions d'euros pour la poursuite des opérations engagées, et 57,7 millions d'euros pour des opérations nouvelles, une enveloppe de 37 millions d'euros étant affectée à des opérations déconcentrées. Comme en 2003, une priorité toute particulière sera accordée aux travaux visant à améliorer la sécurité des établissements.

Le grand programme de rénovation pénitentiaire continue de produire ses effets. 688 millions d'euros d'autorisations de programme seront mises à la disposition des services pénitentiaires, dont 441 millions d'euros au titre de la LOPJ. Ces crédits permettront de lancer des constructions neuves en maîtrise d'ouvrage privée (335 millions d'euros), de rénover et mettre en sécurité les établissements pénitentiaires (83,6 millions d'euros), de créer des quartiers réservés aux mineurs (7 millions d'euros), de procéder à des acquisitions foncières (60 millions d'euros) et de poursuivre la construction et la rénovation de nombreux autres établissements (193 millions d'euros).

Les services de la PJJ pourront engager 26,1 millions d'euros, couverts par 11 millions d'euros de crédits de paiement. Il est prévu qu'ils consacrent 5,5 millions d'euros (en autorisations de programme) à la construction de centres éducatifs fermés, 6 millions d'euros à la rénovation et la mise en sécurité du parc immobilier et 14,5 millions d'euros au financement complémentaire de programmes en cours.

3.- Le financement des actions visant à renforcer la sécurité intérieure

La loi n° 2002-1064 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 prévoit de consacrer 5,6 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2003-2007 qui permettront, notamment, de recruter des personnels supplémentaires dans la police et la gendarmerie.

Comme de coutume dans les lois de programmation, les moyens prévus par ces lois doivent s'ajouter à la reconduction annuelle des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et aux crédits nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation (notamment du fait de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique) et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels.

Les mesures relatives à la situation des personnels qui devront être prises durant la période de programmation doivent répondre à quatre priorités : améliorer les capacités d'action judiciaires des services grâce à l'extension et à la revalorisation de la qualification d'officier de police judiciaire ; mieux inciter les personnels à rester en poste dans les zones les moins attractives ; reconnaître la pénibilité accrue des métiers de la sécurité intérieure ; renforcer l'encadrement supérieur des forces.

LES MOYENS DEFINIS PAR LA LOPSI

(en unités ou millions d'euros)

	Police nationale	Gendarmerie nationale	Total
Emplois créés 2003-2007	6.500	7.000	13.500
Crédits :			
♦ Rebasage des crédits 2002 de la gendarmerie nationale...	—	700,0	700,0
♦ Emplois et mesures catégorielles.....	1.570,0	1.130,0	2.700,0
♦ Programme d'équipement (dépenses ordinaires + crédits de paiement)	1.180,0	1.020,0	2.200,0
Total Crédits	2.750,0	2.850,0	5.600,0

• Pour le budget de la gendarmerie, la LOPSI prévoit d'adapter les effectifs à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure, en particulier dans le domaine du renforcement de la protection de la population, du territoire et des institutions. Cette adaptation permettra également, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Union européenne, d'assurer une participation accrue aux opérations extérieures. Plus précisément, le ministère de la défense prévoit d'affecter les 7.000 effectifs supplémentaires accordés dans le cadre de la LOPSI « *au renforcement des capacités d'investigation, à la lutte contre le terrorisme et la grande délinquance, à la protection des frontières, à la lutte contre l'insécurité routière et à l'amélioration des capacités d'administration, de formation et de contrôle* ».

A ce titre, 53,7 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004, couvrant la création de 50 emplois d'officiers et 1.150 emplois de sous-officiers. Par ailleurs, 25,9 millions d'euros sont prévus pour diverses mesures afférentes aux rémunérations principales ou aux indemnités : augmentation de 400 à 600 euros par an de la prime d'officier de police judiciaire et possibilité pour les gendarmes de bénéficier de l'échelon exceptionnel dès l'âge de 50 ans.

En matière de crédits d'équipement, la LOPSI prévoit une annuité théorique de 200 millions d'euros environ. Les autorisations de programme ont été majorées de 192,9 millions d'euros en 2003 par rapport à 2002, passant de 324,5 millions d'euros à 517,3 millions d'euros. Elles se maintiendraient au-dessus de 500 millions d'euros en 2004 (507,8 millions d'euros, précisément), traduisant ainsi une dotation très cohérente avec l'annuité théorique de la LOPSI. Pour l'instant, les crédits de paiement n'ont été majorés que de 100 millions d'euros en ordre de grandeur : 89,3 millions d'euros en 2003 par rapport à 2002 et 123,2 millions d'euros en 2004 par rapport à 2002 (l'écart à 2002 permet de comparer la dotation de l'année *n* à l'annuité théorique de la LOPSI).

• Pour le budget de la police, la deuxième tranche de la LOPSI amène à créer 1000 emplois supplémentaires, dont 740 emplois de gardien de la paix, 10 emplois de contrôleur général, 100 emplois de police technique et scientifique, 140 emplois administratifs, techniques et scientifiques et 10 assistants de service social, pour un coût estimé de 29,8 millions d'euros.

Diverses mesures catégorielles viennent améliorer la condition des personnels, pour un coût total de 11,3 millions d'euros. Les moyens des services sont majorés de 76,6 millions d'euros mais un abattement de 42,5 millions d'euros est effectué pour concrétiser le « *retour au socle, hors LOPSI, des crédits de fonctionnement alloués en 2003 pour la mise en œuvre de la LOPSI* ».

Les crédits d'équipement s'organisent autour de trois grandes composantes :

– l'équipement informatique et de transmissions : doté de 126,8 millions d'euros en autorisations de programme et de 99 millions d'euros en crédits de paiement, le chapitre budgétaire devrait financer la poursuite du déploiement du programme de transmissions chiffrées Acropol à hauteur de 60,5 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement. Votre Rapporteur général rappelle que 449,9 millions d'euros d'autorisations de programme et 343,7 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts, de 1993 à 2002, pour les dépenses relatives à Acropol. Le programme d'emploi des crédits 2003 (80,2 millions d'euros en autorisations de programme et 62 millions d'euros en crédits de paiement) prévoit de couvrir les besoins liés au déploiement d'Acropol dans 115 sites et ceux liés à la préparation du déploiement dans 250 sites supplémentaires en 2004. Par ailleurs, des crédits seront mobilisés pour assurer la couverture par Acropol des cérémonies du 60^{ème} anniversaire du débarquement de Normandie ;

– l'équipement matériel : doté de 92,7 millions d'euros en autorisations de programme et 85 millions d'euros en crédits de paiement, le chapitre servira à financer l'achat de matériels techniques au profit de la sécurité civile ainsi que l'acquisition et la maintenance d'aéronefs. Par ailleurs, 25 millions d'euros d'autorisations de programme et 14,5 millions d'euros de crédits de paiement seront ouverts au bénéfice de la police nationale pour l'achat de véhicules lourds ;

– l'équipement immobilier : doté de 209,7 millions d'euros en autorisations de programme et de 194,7 millions d'euros en crédits de paiement, il finance les projets de rénovation et d'extension du parc immobilier du ministère de l'intérieur. Votre Rapporteur général a reçu du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les éléments d'information suivants :

« Le programme des grands projets immobiliers, lancé en 1999, a pour objectif de construire dans les grandes métropoles des hôtels de police permettant de regrouper les services opérationnels de police (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux, police aux frontières et surveillance du territoire) souvent éparpillés sur différentes implantations locales.

« Six grands projets ont été ainsi arrêtés pour un montant total fixé initialement à 152 M€ que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure porte à 200 M€. En fin de gestion 2002, les dépenses observées ressortaient à 67,60 M€. Elles devraient être de l'ordre de 104 M€ en fin d'exercice 2003.

« Le parc immobilier parisien des services de police comporte 180 implantations représentant une superficie totale d'environ 188 000 m². Un plan

spécifique de rénovation, de construction et de désimbrication a été élaboré pour sortir les commissariats des immeubles municipaux, reloger les laboratoires spécialisés et les garages, et enfin rénover les hôtels de police construits dans les années 1970.

« Sont notamment programmées dans ce cadre, les réhabilitations des commissariats du 8^{ème} et 9^{ème} arrondissements, des hôtels de police des 13^{ème}, 14^{ème}, 17^{ème} et 18^{ème} arrondissements, la construction des commissariats centraux des 6^{ème} et 20^{ème} arrondissements, et l'acquisition d'une emprise foncière pour l'implantation du commissariat central du 4^{ème} arrondissement. Le recours aux différents montages prévus par la LOPSI n'est pas encore arrêté à ce jour.

« Enfin, au sein de l'enveloppe que la LOPSI réserve à l'augmentation des capacités de formation de la police, est intégrée la construction de la nouvelle école nationale de police de Paris (ENPP) à Bry-sur-Marne et Noisy-le-Grand, qui disposera d'une capacité de 750 élèves et dont la livraison échelonnée est envisagée entre 2005 et 2007 pour un coût global de l'ordre de 50 M€ ».

B.- UN REEXAMEN MINUTIEUX DES CREDITS

A périmètre constant, la stabilisation en volume des crédits correspond à une augmentation en valeur de 1,5%, correspondant à l'évolution prévisionnelle en 2004 de l'indice des prix hors tabac. La marge de manœuvre en termes de crédits supplémentaires est donc de 4,1 milliards d'euros. Lors de la présentation du projet de loi de finances devant la Commission des finances, le Gouvernement a indiqué que cette marge de manœuvre était répartie entre trois grandes composantes :

- les priorités gouvernementales en préempteraient 2 milliards d'euros ;
- les dépenses dites « inéluctables » consommeraient 3 milliards d'euros supplémentaires, dont 0,3 milliard d'euros pour la charge nette de la dette, 1,6 milliard d'euros pour les pensions, 0,5 milliard d'euros pour les concours aux collectivités locales et 0,5 milliard d'euros pour les minima sociaux ;
- le solde, c'est-à-dire une économie de 0,9 milliard d'euros, doit être dégagé sur les autres crédits.

1.- Une inflexion dans le format de la fonction publique

• En 2003, déjà, le Gouvernement avait rompu avec cette logique pernicieuse qui consiste à prétendre que seule l'augmentation des **effectifs** est à même d'améliorer le service rendu au citoyen. Le nombre d'emplois budgétaires avait été réduit de 1.089, cette diminution étant partiellement compensée par l'augmentation de 268 unités des emplois sur crédits (principalement sur les budgets de la Justice et de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire).

Le Gouvernement a souhaité approfondir cette démarche de productivité, sans brusquer les administrations mais en mettant à profit le mouvement naturel de

renouvellement des effectifs et l'existence de flux entrants et sortants importants dans la carrière de la fonction publique. Votre Rapporteur général rappelle que près de 60.000 pensions de retraite ont été concédées en 2002 au profit des ayants droits, alors qu'elles n'étaient que 50.000 en 1998 ⁽¹⁾. Les départs en retraite s'accéléreront progressivement à partir de 2005. Cela offre aux autorités politiques une « fenêtre d'opportunité » pour organiser, en douceur, une décade du format global de la fonction publique, autour d'objectifs de service définis. Cela oblige aussi l'administration à mettre en œuvre des stratégies de recrutement dynamiques pour assurer, dans les meilleures conditions, le remplacement du capital humain dont bénéficie aujourd'hui le service public.

Dans le cadre de la réflexion sur les orientations budgétaires pour 2004, le printemps dernier a été propice à l'éclosion de multiples propositions relatives au thème du taux de remplacement des fonctionnaires partant en retraite. Le principe d'un remplacement sur deux départs, séduisant dans l'absolu, a révélé quelques inconvénients, notamment dans le cadre de la définition des moyens humains qu'il convenait d'allouer aux priorités gouvernementales. Il aurait conduit à supprimer 30.000 emplois budgétaires dans le présent projet, c'est-à-dire 1,74% des effectifs budgétaires civils.

Sagement, le Gouvernement a préféré ne pas forcer l'allure, peut-être pour prendre le temps de conduire une action pédagogique nécessaire vis-à-vis des agents de l'État et pour définir, en fonction des administrations concernées, des stratégies différenciées qui puissent s'inscrire dans le grand mouvement que va connaître l'administration dans les prochaines années, notamment avec la reprise du processus de décentralisation et la mise en œuvre intégrale de la LOLF.

Dans le présent projet, ce sont donc 4.561 emplois budgétaires qui seraient supprimés, solde résultant de la contraction entre 5.178 créations (dont 2.199 emplois sur le budget de la Culture, 1.500 emplois sur le budget de l'Éducation et 1.109 emplois sur le budget de l'Intérieur) et 9.739 suppressions (dont 5.050 sur le budget de l'Éducation nationale, 2.047 sur le budget de l'Économie, des finances et de l'industrie et 1.121 sur le budget des services communs de l'Équipement).

Certes, certaines suppressions d'emplois budgétaires ne se traduisent pas par une réduction des effectifs réellement employés par l'État ou d'autres organismes publics. Il peut en être ainsi quand la suppression d'emploi découle du transfert de personnel de l'État vers un établissement public : les emplois budgétaires sont alors supprimés et les crédits de subvention à l'établissement public sont majorés. Il va de soi que la dépense publique n'est aucunement affectée par une telle opération. De tels ajustements sont cependant marginaux et justifiés par les nécessités d'une bonne administration du service public. Par exemple, dans la lignée des décisions prises en application du contrat d'objectifs et de moyens conclu en 2002 entre l'État et le musée du Louvre, 38 emplois de titulaires seraient supprimés sur le budget de la Culture et transférés au musée. Relève d'un véritable ajustement du format, en revanche, la suppression de 94 emplois au titre des départs en retraite

(1) Source : Service des pensions, *Pensions civiles et militaires de retraite. Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Situation au 31 décembre 2002, juin 2003.*

prévus en 2004 sur le même budget. 508 emplois au total seraient transférés dans divers établissements publics, sur l'ensemble du budget général. Le Gouvernement s'est montré attaché à la plus grande transparence puisqu'il a décidé de prendre en compte ces 508 transferts d'emploi, non au titre des suppressions mais au titre des « mesures d'ordre », qui affectent le volume des emplois sans influencer sur les effectifs réels. Les 4.561 suppressions nettes proposées dans le présent projet correspondent bien à une réduction véritable des personnels en fonction.

Le Gouvernement a également décidé d'inscrire sur emplois budgétaires 3.798 maîtres-auxiliaires, 13.350 professeurs contractuels et 33.000 assistants d'éducation, estimant qu'ils occupent des emplois permanents et n'ont plus de légitimité à être rémunérés sur crédits. Votre Rapporteur général se réjouit de voir que le principe de transparence continue d'exercer ses effets bénéfiques : le vote du Parlement portera désormais sur les emplois considérés, accompagnés des crédits nécessaires.

C'est à l'aune de ces progrès que l'on doit s'interroger sur le traitement réservé aux adjoints de sécurité du ministère de l'intérieur. Financés jusqu'en 2003 sur des crédits répartis à partir de la dotation ouverte sur le budget du Travail au titre des emplois-jeunes, 11.300 adjoints seraient désormais pris en charge directement par le budget de l'Intérieur, qui bénéficie pour cela d'un transfert de dotation en provenance du budget du Travail, à hauteur de 150,3 millions d'euros. Pourtant, malgré le fait que le Gouvernement indique dans le fascicule budgétaire de l'Intérieur qu'il s'agit de tirer les conséquences de leur « pérennisation », aucun emploi budgétaire n'est inscrit sur ce budget. Le caractère pérenne de la présence de ces adjoints de sécurité au sein des forces de police aurait pourtant milité pour qu'il en soit ainsi, l'inscription des emplois relevant, naturellement, d'une mesure d'ordre sans effet sur les effectifs réels. Peut-être un prochain projet de loi de finances sera l'occasion de poursuivre l'œuvre de sincérité en matière d'emplois engagée avec persévérance par le Gouvernement.

D'autres effets peuvent également perturber la lecture directe du nombre d'emplois budgétaires. Par exemple, le budget des services communs de l'Équipement connaît une mesure de réduction de 1.121 emplois (agents d'exploitation des travaux publics de l'État, chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'État, agents contractuels, adjoints administratifs des services déconcentrés, etc.). Parallèlement, le plan de résorption des vacances de postes devrait porter sur 750 emplois. On doit donc conclure que le niveau réel des effectifs devrait diminuer de 371 seulement – toutes choses égales par ailleurs. Ceci n'est pas sans avantage : d'une part, l'administration pourra gérer avec plus de souplesse une contrainte effective moins forte que la suppression affichée dans le budget ; d'autre part, l'effectif réel se rapprochera de l'effectif budgétaire, ce qui ne peut que satisfaire un Parlement qui n'a que trop souvent dénoncé les distorsions entre les deux notions.

Sur le budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire, il convient de remarquer la suppression de 2.500 emplois de personnels stagiaires du second degré, soit 400 professeurs de lycée professionnel stagiaires, 2.000 professeurs certifiés stagiaires, 40 conseillers principaux d'éducation stagiaires et 60 conseillers

d'orientation psychologues stagiaires, prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2004. Les conséquences financières de la mesure (- 31,7 millions d'euros en 2004) devraient donc être triplées en équivalent année pleine. De même, la suppression de 12.400 maîtres d'internat et surveillants d'externat procurerait une économie de 132,6 millions d'euros, résultant :

– à hauteur de 27,6 millions d'euros, de la suppression de 1.300 emplois budgétaires à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

– à hauteur de 43 millions d'euros, de la suppression de 2.070 emplois sur crédits à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

– à hauteur de 62 millions d'euros, de la suppression de 9.000 emplois sur crédits à compter du 1^{er} septembre 2004.

L'effet en année pleine de cette dernière mesure peut donc être évalué à 186 millions d'euros. On relève également que la suppression des 11.070 emplois sur crédits n'apparaît pas dans les tableaux d'emploi, ce qui donne une image plus pâle de l'effort consenti par le ministère de l'éducation nationale pour la réduction des effectifs employés par l'État.

L'ACCOMPAGNEMENT DE LA SORTIE DU DISPOSITIF « EMPLOI JEUNE » DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La mise en extinction du dispositif des emplois jeunes décidée en 2002, qui doit se traduire par la décroissance progressive du nombre d'agents relevant des différents statuts ministériels mis en place depuis 1997 dans le cadre du programme Emploi jeunes (dès 2003 s'agissant de l'Éducation nationale et à partir de 2004 s'agissant de l'Intérieur et de la Justice), s'accompagne en 2003 de la création, par la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003, du nouveau statut d'assistant d'éducation ; les assistants d'éducation seront recrutés par les établissements d'enseignement à compter du 1^{er} septembre 2003 et auront vocation à exercer notamment les missions auparavant confiées aux aides éducateurs. S'agissant du ministère de l'Intérieur, un nouveau statut d'adjoint de sécurité est actuellement en cours d'élaboration.

Afin de faciliter la professionnalisation des jeunes, il a été prévu que les conditions d'accès aux concours des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière tiennent compte de l'expérience professionnelle acquise par les intéressés. En conséquence ont été ouverts dès 2002, en plus des concours externes, des concours « troisième voie », s'agissant notamment de la fonction publique territoriale et de l'Éducation nationale (il convient de noter que les concours d'accès à certains corps de la police nationale tiennent compte depuis le début du programme de l'expérience acquise comme adjoint de sécurité (ADS) : à ce jour, plus de 8.000 ADS sont ainsi devenus fonctionnaires de police, soit près de 60% des anciens ADS).

Il convient cependant de souligner que l'intégration dans la fonction publique ne constitue pas la seule perspective ouverte aux jeunes quittant le programme : ainsi, s'agissant de l'Éducation nationale, si 1/3 des anciens aides éducateurs a intégré la fonction publique, 1/3 a été embauché dans le secteur privé et 1/3 a repris des études ; de même près de 12% des anciens ADS ont trouvé un emploi dans le secteur privé.

... / ...

L'ACCOMPAGNEMENT DE LA SORTIE DU DISPOSITIF « EMPLOI JEUNE » DANS LA FONCTION PUBLIQUE (suite)

S'agissant de la couverture du risque chômage, les emplois jeunes des ministères de l'Intérieur et de la Justice, qui ont la qualité d'agent de droit public, sont pris en charge par l'État selon les modalités de droit commun applicables aux agents publics de l'État, pour lesquels l'État couvre le risque en auto-assurance en versant les prestations chômage sur ses crédits budgétaires. Pour les aides éducateurs, qui ont la qualité de salariés de droit privé des établissements scolaires, une convention de gestion a été signée entre le ministère de l'Éducation nationale et l'UNEDIC aux termes de laquelle les ASSEDIC assurent le versement aux intéressés de l'ensemble des prestations prévues par le régime d'assurance chômage, dont le coût est financé par des versements directs du budget du ministère de l'Éducation nationale à l'UNEDIC (93,6 M€ sont prévus en 2004 à ce titre sur le budget de l'Éducation nationale).

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

• Pour la préparation du projet de loi de finances pour 2004, la valeur du point « fonction publique » retenue pour calibrer les crédits de **rémunérations et charges sociales** correspond à la valeur moyenne du point prévue sur l'année 2004, à savoir 52,4933 euros. Cette valeur correspond à la valeur du point au 1^{er} décembre 2002. Aucune provision n'étant inscrite sur le chapitre réservoir du budget des Charges communes, il apparaît que le Gouvernement n'affiche pas de crédits supplémentaires pour couvrir une éventuelle augmentation salariale générale qui interviendrait d'ici à décembre 2003 ou dans le courant de l'année 2004.

La stabilisation du point « fonction publique » utilisé dans la construction de la loi de finances à son niveau de décembre 2002 fait donc peser une hypothèque sur le budget au cas où une augmentation serait décidée avant le 31 décembre 2004. Sous réserve de la constitution de « lignes souples » au sein des dotations affectées aux rémunérations, pensions et charges sociales, une éventuelle augmentation salariale pourrait constituer une menace sérieuse pour l'équilibre budgétaire en exécution. Ceci pourrait conduire le Gouvernement à pratiquer, le cas échéant, une régulation budgétaire plus intense encore qu'en 2003, renforçant les contraintes exercées sur le fonctionnement courant des administrations.

Le glissement vieillesse-technicité (GVT) est un autre facteur important d'évolution des rémunérations publiques. Deux effets agissant en sens contraire se conjuguent : l'effet de carrière, dû aux avancements d'échelons et aux promotions de grades ou de corps, conduit à faire évoluer les agents en place vers le haut de l'échelle indiciaire ; l'effet entrées-sorties modère la croissance de la masse indiciaire, les agents partant en retraite étant remplacés par des agents en début de carrière, situés au bas de l'échelle indiciaire. Le GVT est un instrument permettant d'évaluer l'impact de ces deux phénomènes sur les crédits et les dépenses.

Jusqu'en 1999, le GVT positif (effet de carrière) était estimé à + 2,2% alors que le GVT négatif (effet entrées-sorties) était estimé à - 1,35%, soit un GVT-solde égal à + 0,8% environ. Une nouvelle estimation a été réalisée en 1999, qui a porté le niveau du GVT positif à + 2% et celui du GVT négatif à - 1,5%, ramenant le GVT-solde à + 0,5%. Récemment, les composantes du GVT ont été à nouveau évaluées et l'estimation du GVT négatif a été relevée à - 2%, en raison de l'accélération déjà

perceptible des départs en retraite. En conséquence, le GVT-solde ressort égal à zéro. Il s'ensuit que, sur cette base, l'évolution démographique naturelle de la fonction publique n'a pas d'impact sur le volume des rémunérations en 2004.

Peut-être, dans quelques années, verra-t-on apparaître un GVT-solde négatif, traduisant l'effet de départs en retraite effectués à un rythme soutenu. Le niveau des crédits de rémunération en sera affecté, ce qui constituera une contrepartie bienvenue – mais partielle – à l'aggravation des charges budgétaires résultant du paiement des pensions.

Enfin, des mesures d'ordre catégoriel ont également une influence sur les crédits de rémunérations et charges sociales. Les principaux plans catégoriels sont : le plan Lang (Éducation nationale), à hauteur de 122 millions d'euros en 2003 et 87 millions d'euros en 2004 ; le plan d'amélioration de la condition militaire et la LOPSI (budget de la Défense), à hauteur, respectivement, de 25,3 millions d'euros en 2003 et 53 millions d'euros en 2004 ainsi que 35,4 millions d'euros en 2003 et 13,8 millions d'euros en 2004 ; la LOPSI au ministère de l'Intérieur, à hauteur de 93 millions d'euros en 2003 et 28 millions d'euros en 2004.

Enfin, s'agissant de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué à votre Rapporteur général que *« la nouvelle bonification indiciaire prévue par le protocole d'accord du 9 février 1990 relatif à la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques a été mise en place dans le cadre d'une enveloppe de 3.319.210 points (soit 174,24 M€). Les nouveaux projets de NBI ont concerné en 2002 et 2003 la politique en faveur de la ville et la revalorisation de l'encadrement supérieur. Ces dispositifs ont conduit à l'attribution de plus de 550.000 points d'indice supplémentaires pour 29 M€. Pour 2004, il est prévu d'augmenter ces dotations à hauteur 23.000 points (1,2 M€) ».*

• Depuis l'année 2000, la loi de finances évalue l'ensemble des **charges de pension** qui sont supportées par le budget de l'État. Auparavant, les charges de pension des fonctionnaires de la Poste et des fonctionnaires détachés dans des organismes publics étaient rattachées par voie de fonds de concours, ce qui soustrayait près de 3 milliards d'euros à l'autorisation parlementaire.

Le total des crédits budgétaires inscrits sur les différents fascicules dans le projet de loi de finances pour 2004 au titre des pensions civiles et militaires s'élève à 33,8 milliards d'euros, dont 84,8 millions d'euros sur le budget annexe de l'aviation civile et 6,7 milliards d'euros sur le budget des Charges communes.

Pour la première fois, en application des dispositions de la loi portant réforme des retraites, les pensions sont indexées sur les prix. Le supplément de crédits nécessaires à ce titre est évaluable à 480 millions d'euros environ. Le maintien du système antérieur d'indexation sur le point « fonction publique » aurait procuré une économie équivalente, compte tenu de la stabilité du point prévue en 2003 et 2004. Néanmoins, votre Rapporteur général rappelle qu'à plus long terme, l'évolution des règles d'indexation devrait procurer des économies au budget. Au demeurant, il y aurait quelque paradoxe à faire de la préservation du pouvoir d'achat

des retraites un principe fondamental, codifié dans le code des pensions civiles et militaires, et de maintenir sur une longue période de temps la stabilité en valeur du point « fonction publique », gouvernant l'évolution de la rémunération des actifs. La réforme du mode d'indexation a été conçue pour « déconnecter » la dynamique du prix des pensions de celle des rémunérations qui, dès lors que l'on croit au progrès technique et aux gains tendanciels de productivité, doit être tendanciellement supérieure à l'inflation. La nouvelle règle, saine à long terme, fait peser aujourd'hui une charge spécifique sur le budget 2004.

Selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la progression des crédits de pensions (+ 5,3%) résulte à hauteur de 1,5% de l'indexation sur l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix, à hauteur de 3,6% de l'augmentation du nombre de pensionnés, à hauteur de 0,7% d'un rebasage positif des masses 2003 et à hauteur de - 0,6% d'ajustements divers.

Interrogé par votre Rapporteur général sur l'impact budgétaire, en 2004, de la loi portant réforme des retraites, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait parvenir la réponse suivante : *« le faible rythme de montée en charge de la réforme et en particulier l'absence de décote en 2004 laissent supposer que les agents ne seront pas incités à changer fortement de comportement la première année de la réforme (2004). L'impact attendu, lié notamment à la baisse du taux d'annuité, est ainsi estimé, de manière par nature imprécise à ce stade, à environ 50 millions d'euros en 2004. Ce chiffrage a un caractère provisionnel. L'impact définitif dépendra des changements de comportement effectifs et des mesures réglementaires précises qui restent encore à arrêter ».*

Par ailleurs, l'article 76 de la loi portant réforme des retraites a créé un *« régime public de retraite additionnel obligatoire, par répartition provisionnée et par points, destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite, assis sur une fraction maximale [...] de l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite »*. Ce régime sera géré par un établissement public administratif sous tutelle de l'État. Les modalités précises de cette gestion, et notamment la façon dont elle pourrait être déléguée, ne sont pas encore définies. Le coût du nouveau régime pour le budget de l'État dépendra du taux de cotisation et de l'assiette retenus. Pour un taux de cotisation de 5% pour les employeurs et une assiette limitée à 20% des primes – chiffres annoncés par le ministre de la fonction publique lors des débats parlementaires et conformes au relevé de décision du 15 mai 2003 – le coût pour les employeurs publics devrait être de l'ordre de 750 millions d'euros en 2020, dont environ 400 millions d'euros pour l'État.

Enfin, l'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de l'État est également affecté par la participation de l'État aux mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse. En raison de sa situation démographique comparativement plus favorable, il est un contributeur net aux mécanismes de compensation, de même que la CNRACL.

Pour couvrir les charges de compensations dues par l'État, le présent projet prévoit un montant de crédits de 2.321 millions d'euros, en augmentation de 1%

seulement par rapport à 2003. En effet, les charges prévisibles sont soumises à une conjonction de facteurs agissant en sens contraire :

– une hausse de la prise en charge par l'État de la dérive structurelle des pensions de la Poste, dans la lignée des décisions inscrites dans le précédent contrat de plan. Cette prise en charge passe de 169 millions d'euros en 2003 à 221 millions d'euros en 2004 ;

– une diminution du taux de surcompensation, qui passerait de 27% à 24%, avec un impact négatif de 69 millions d'euros. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un effort partagé de redressement de la CNRACL, incluant également une hausse des taux de cotisation des employeurs (+ 0,4 point en 2003 et 2004)* » ;

– la « décrystallisation » d'une partie des pensions militaires, qui a un impact négatif d'environ 70 millions d'euros. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *la prise en compte de pensions supplémentaires, autrefois qualifiées d'indemnités, augmente, en effet, le nombre de pensionnés civils et militaires pris en compte dans les calculs de compensation à la charge de l'État* ».

• En définitive, les **charges directes de personnel** – corrigées des transferts internes réduisant optiquement les crédits de rémunérations et charges sociales – s'établiraient, en 2004, à **113,32 milliards d'euros**. Elles augmenteraient de 1,66 milliard d'euros par rapport à 2003, soit un taux d'évolution de 1,5%.

Les « dépenses induites » sont un concept intéressant de l'analyse budgétaire puisqu'il permet de regrouper, outre les dépenses de rémunérations, de cotisations et prestations sociales ainsi que de pensions, les dépenses de subventions aux établissements d'enseignement privé et les pensions et allocations d'anciens combattants. En revanche, il exclut les subventions pour dépenses de personnel accordés aux établissements publics soutenus par l'État.

Une description précise des dépenses induites de fonction publique est impossible en loi de finances initiale. En effet, elle repose sur une décomposition des crédits au niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire, à savoir le paragraphe, qui n'est pas accessible au moment de la prévision. En revanche, normalement, ces informations peuvent être établies dès la publication des « budgets votés » (fascicules « verts »). Cependant, votre Rapporteur général n'a pu obtenir les éléments chiffrés relatifs à l'année 2003.

Le tableau ci-après présente, pour les dernières années connues, une ventilation des crédits afférents aux dépenses induites de fonction publique, par nature. Elle fait apparaître le dynamisme particulier des crédits pour pensions, qui réduit progressivement la proportion des crédits consacrés aux autres dépenses, y compris les rémunérations d'activité.

**ÉVOLUTION RECENTE DES CREDITS POUR DEPENSES INDUITES
DE FONCTION PUBLIQUE (loi de finances initiale) ^(a)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Rémunérations d'activité						
- rémunérations principales.....	45,96	47,22	48,64	50,16	50,69	51,93
- indemnités de résidence.....	1,08	1,11	1,19	1,21	1,28	1,44
- primes et indemnités.....	7,27	7,33	8,48	9,09	9,51	10,16
- supplément familial de traitement.....	0,73	0,75	0,75	0,75	0,75	0,76
- autres charges connexes.....	0,58	0,79	0,82	0,85	0,94	0,88
- provisions.....	0,55	0,56	0,01	0,02	0,05	0,01
Total Rémunérations d'activité.....	56,17	57,76	59,89	62,08	63,23	65,18
<i>dont masse salariale (b).....</i>	<i>54,46</i>	<i>56,03</i>	<i>58,25</i>	<i>60,34</i>	<i>61,36</i>	<i>63,31</i>
II. Dépenses sociales						
- cotisations sociales.....	10,75	10,93	11,33	11,24	10,37	11,34
- prestations sociales.....	1,54	1,66	1,78	1,93	1,95	2,07
- pensions.....	22,01	22,96	26,57	28,58	29,42	30,98
- divers.....	0,30	0,25	0,27	0,36	0,52	0,14
Total Dépenses sociales.....	34,61	35,81	39,95	42,11	42,26	44,53
Total Frais de personnel (I + II).....	90,77	93,57	99,84	104,19	105,49	109,71
III. Autres dépenses induites						
- taxes sur les transports et les salaires.....	0,33	0,35	0,35	0,36	0,42	0,45
- frais de déplacement.....	1,17	1,12	1,16	1,14	1,20	1,05
- enseignement privé.....	5,50	5,66	5,84	6,05	6,17	6,35
- pensions Anciens combattants.....	3,74	3,61	3,54	3,48	3,32	3,25
- autres (c).....	1,08	1,07	0,98	0,92	0,59	0,69
Total Autres dépenses induites.....	11,81	11,81	11,88	11,95	11,68	11,79
TOTAL Dépenses induites (I + II + III)...	102,59	105,38	111,71	116,14	117,17	121,50
Dépenses indexées.....	93,88	96,42	102,54	106,74	107,94	112,42

(a) Y compris l'incidence de diverses mesures : budgétisations diverses en 1997 (charges de pension de France Télécom), 1999 (rémunérations diverses, charges de pension de La Poste) et 2000 (rémunérations diverses et charges de pension des organismes publics employant des fonctionnaires détachés).

(b) Masse salariale : rémunérations d'activité versées aux personnels occupant un emploi permanent à temps complet et qui sont rétribués sur la base de la grille indiciaire (cela exclut les ouvriers et les vacataires).

(c) Indemnités représentatives de frais, primes d'alimentation (militaires), aides sociales, secours et prêts.

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

2.- Des politiques publiques recalibrées

Dès son arrivée au pouvoir, le Gouvernement n'a pas fait mystère de sa volonté de réorienter les déterminants de la dépense publique afin de traduire, concrètement, les effets du contrat qui le lie aux Français. De plus, confronté à une situation budgétaire plus grave que tout ce qui avait pu être imaginé avant sa prise de fonction, il a entrepris de réexaminer avec la plus grande attention les modalités de détermination et d'allocation des crédits.

C'est ainsi que des budgets importants, en masses mais aussi parce qu'ils financent des actions directement en prise avec la vie quotidienne, ont dû s'inscrire dans la démarche de remise en cause proposée par le Gouvernement.

• Les **moyens de fonctionnement** des services connaissent une très forte augmentation (5,92 milliards d'euros, soit + 71,5%), qui est due, pour l'essentiel, à des modifications internes de la structure budgétaire, notamment de la poursuite du mouvement de globalisation des crédits, y compris par agrégation sur une partie 39 nouvelle de crédits provenant du titre IV. Au-delà de ces effets « optiques », votre Rapporteur général relève la majoration de 358,9 millions d'euros des crédits inscrits sur le chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des Charges communes, tout en rappelant que ce chapitre sert traditionnellement de gage, durant la discussion budgétaire, à des majorations de crédits décidées sur d'autres chapitres, à l'initiative du Gouvernement et à l'invitation de la Commission des finances. L'ampleur de la majoration demandée pour 2004 incite à penser, cependant, qu'il subsistera une dotation importante sur ce chapitre une fois achevé l'examen du présent projet par le Parlement.

Votre Rapporteur général rappelle également que les crédits inscrits sur ce chapitre, au titre des dépenses dites « accidentelles », peuvent être répartis sur tout chapitre du budget général par un « décret de dépense accidentelles ». Il n'est pas impossible que, compte tenu du contexte budgétaire « tendu », le Gouvernement ait souhaité constituer une réserve mobilisable en cas de besoin, c'est-à-dire au cas où une dotation budgétaire calculée trop juste créerait des tensions excessives sur certains chapitres bien identifiés du budget. Aux yeux de votre Rapporteur général, une démarche de ce type pourrait tout à fait être étendue et systématisée, ce qui permettrait aux gestionnaires, à la fois, de disposer dès le début de l'année de l'intégralité de leurs crédits – même calculés au plus juste – en ayant la certitude d'échapper à toute régulation complémentaire et de pouvoir, le cas échéant, bénéficier de la solidarité budgétaire au titre des « dépenses accidentelles », dans la limite du crédit global inscrit sur le chapitre 37-95, qui ne peut d'ailleurs être débloqué que sur présentation d'un dossier dûment argumenté.

Le seul autre mouvement significatif par rapport à 2003 est l'abondement des crédits relatifs aux élections, qui passent de 316 millions d'euros en 2003 à 333 millions d'euros en 2004. Les moyens de fonctionnement du ministère des affaires étrangères reculent de 33,2 millions d'euros, dont 7,9 millions d'euros au titre de la « rationalisation du réseau » diplomatique et consulaire ainsi que du réseau des établissements culturels.

• Le **budget du Travail** connaît des modifications importantes. Votre Rapporteur général a déjà évoqué la réintégration dans le budget de l'État des dépenses afférentes à la compensation par l'État des allègements de cotisations patronales de sécurité sociale. Elle conduit à majorer les crédits de 17,6 milliards d'euros. Une mesure d'économie, résultant de l'article 80 du présent projet, s'élèverait à 500 millions d'euros.

Mais la politique de l'emploi continue d'être remodelée en fonction des priorités que s'est fixées le Gouvernement au début de la législature et qui doivent être conservées. Ainsi, l'accent mis sur le retour à l'emploi marchand se traduit par une réallocation des moyens consacrés aux différents dispositifs de soutien à l'emploi et de contrats aidés.

LES CREDITS INITIAUX POUR L'EMPLOI

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	PLF 2004
I.- Gestion de la politique de l'emploi				
Administration générale	566,04	586,62	595,05	614,52
ANPE	1.056,94	1.171,96	1.191,77	1.192,63
AFPA et autres	752,70	763,21	765,14	777,65
Relations du travail.....	43,84	44,48	43,77	43,97
Études et coopération internationale.....	18,39	18,51	16,29	15,95
Frais de gestion du CNASEA.....	33,52	36,66	33,58	34,57
TOTAL I	2.471,43	2.621,43	2.645,60	2.679,27
II.- Participation de l'État au financement de la formation professionnelle				
Formation en alternance :	2.083,57	2.069,09	1.964,95	1.442,85
- contrat d'apprentissage	1.560,21	1.610,78	1.530,26	1.056,75
- contrat de qualification (jeunes)	448,35	423,70	411,98	363,34
- contrat de qualification (adultes)	75,00	34,61	22,71	22,76
Actions de formation à la charge de l'État	719,49	529,94	582,15	616,08
Dotation générale de décentralisation.....	1.251,74	1.302,85	1.384,95	1.821,82
TOTAL II	4.054,80	3.901,89	3.932,05	3.880,75
III.- Action de l'État en faveur des publics prioritaires				
Action spécifique en faveur des jeunes	3.431,76	3.393,51	2.896,03	1.703,87
- contrats emplois-jeunes	3.355,36	3.219,71	2.777,33	1.605,70
- réseau d'accueil ; programme TRACE	76,40	89,26	93,51	93,72
- bourse d'accès à l'emploi	-	75,53	25,20	4,36
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	3.509,26	3.389,78	2.459,67	2.803,72
- contrat emplois-solidarité	995,49	1.015,62	279,50	543,8
- contrat emplois-consolidé	849,75	999,00	959,00	809,79
- contrat emplois de ville	10,82	6,71	-	-
- contrat de retour à l'emploi	9,91	9,91	9,91	9,91
- contrat initiative-emploi	1.085,74	781,45	483,95	521,70
- programme en faveur des chômeurs de longue durée.....	387,56	394,87	360,14	219,22
- programme en faveur des cadres	2,44	-	-	-
- soutien à l'insertion par l'économie.....	146,49	164,66	146,84	148,90
- contrats de plan État-régions	21,06	17,56	20,32	20,20
Actions en faveur des travailleurs handicapés.....	891,90	957,16	1.002,35	1.117,82
Dotation globale région Centre	-	-	11,02	11,36
Total III	7.832,92	7.740,44	6.369,07	5.636,77
IV.- Promotion de l'emploi et adaptations économiques				
Aide à la réduction du temps de travail	42,69	38,98	-	1.298,00
- loi du 11 juin 1996.....	-	-	-	-
- loi du 13 juin 1998 (exonérations).....	-	-	-	-
- loi du 13 juin 1998 (aides conseil RTT)	42,69	38,98	-	-
- aide au conseil aux entreprises	-	-	-	-
Allègement du coût du travail	607,66	731,85	887,63	16.906,99
- ristourne bas salaires.....	-	-	-	15.792,00
- autres	607,66	731,85	887,63	1.114,99
Promotion de l'emploi.....	69,67	72,42	85,02	97,00
Accompagnement des restructurations.....	147,875	67,84	77,76	80,76
Divers	-	-	-	-
Total IV	867,89	911,09	1.050,41	18.382,75
V.- Financement de revenus de remplacement				
Dispositifs de retrait d'activité	647,36	458,53	424,94	316,75
Financement du chômage de solidarité	1.255,27	1.117,35	1.299,00	1.417,50
Divers	3,05	3,05	3,05	3,05
Total V	1.905,68	1.578,93	1.726,99	1.737,30
TOTAL EMPLOI	17.132,72	16.753,78	15.724,12	32.316,85

En matière de formation professionnelle, une nouvelle vague de décentralisation va confier aux régions la compétence en matière de formation professionnelle des adultes à compter du 1^{er} janvier 2005. En outre, l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle va modifier les taux de la contribution des entreprises, en particulier de celles qui emploient moins de 10 salariés, au développement de la formation professionnelle continue. Les ajustements de crédits relatifs au financement de l'apprentissage se décomposent en – 450 millions d'euros pour les primes des contrats d'apprentissage et – 23 millions d'euros pour les exonérations des cotisations sociales des contrats d'apprentissage. Ces ajustements sont justifiés, pour le premier, par la diminution du nombre de primes versées par l'Etat pour des contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2003 et, pour le second, par un ajustement des crédits aux besoins en tenant compte d'une économie de – 83 millions d'euros liée à la modification, à compter du 1^{er} janvier 2004, de la base forfaitaire de calcul des cotisations sociales dues pour l'emploi d'apprentis. Les ajustements de crédits relatifs aux actions décentralisées de la formation professionnelle (+ 437 millions d'euros) sont liés à :

- l'impact en 2004 du coût de la revalorisation à compter du 1^{er} janvier 2003 du barème de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (3 millions d'euros) ;

- la compensation du transfert aux régions des primes d'apprentissage prévue à l'article 134 de la loi 2002-1575 portant loi de finances pour 2003 et d'un montant égal en 2004 à 63 % de la dépense supportée par l'Etat en 2002, soit 399 millions d'euros ;

- la revalorisation de l'ensemble des dotations de décentralisation inscrites à ce chapitre (34 millions d'euros).

Les contrats « jeunes en entreprise », créés par la loi n° 2002-1095 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, continuent à se développer à un rythme satisfaisant. Selon les dernières données transmises par l'UNEDIC, qui gère le dispositif pour le compte de l'État, 86.444 entrées dans le dispositif ont été comptabilisées entre le 1^{er} juillet 2002 et le 31 juillet 2003. Le montant de la dotation proposée dans le projet de loi de finances pour 2004 (416,4 millions d'euros après 200 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2003) repose sur les hypothèses suivantes :

- 90.000 entrées en 2003 et 110.000 entrées en 2004 (+ 22,2%) ;

- un stock moyen de 171.250 (en équivalent temps plein) sur l'année 2004 (contre 80.000 en 2003) ;

- un coût moyen de 202,6 euros par mois et par jeune, en tenant compte de l'impact des temps partiels et des sorties prématurées du dispositif.

Votre Rapporteur général a recueilli auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les informations reproduites ci-après, relatives à la mise en place du programme CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale).

PROGRAMME CIVIS

Pour la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), sont ouverts dans le projet de loi de finances pour 2004 au chapitre 44-70 du budget du ministère du Travail et des Affaires sociales : 69,31 M€ au titre de l'aide financière attachée aux « emplois d'utilité sociale », 18 M€ au titre de l'allocation financière versée aux jeunes engagés dans un parcours d'insertion et 6,75 M€ pour le financement de l'accompagnement vers la création ou la reprise d'activité ou d'entreprise.

1) Le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 relatif à l'insertion des jeunes dans la vie sociale a fixé les modalités de l'aide financière apportée par l'Etat aux employeurs associatifs embauchant des jeunes sans emploi, sous conditions d'âges et de niveau de qualification, porteurs d'un projet personnel à vocation sociale et humanitaire :

– lorsque l'embauche intervient pour l'exercice d'une activité dans les domaines de l'aide aux personnes menacées d'exclusion, de l'aide aux personnes âgées ou handicapées, du lien social dans les quartiers relevant de la politique de la ville, de la politique de l'intégration ou du sport, cette aide correspond à 66% du SMIC charges comprises ;

– lorsque l'activité confiée au jeune ne relève pas de ces domaines, l'aide de l'Etat est limitée à 33% de la même assiette.

Au titre de l'aide attachée à ces « emplois d'utilité sociale », 69,31 M€ sont ouverts dans le projet de loi de finances pour 2004, sur la base des paramètres suivants :

– un flux mensuel moyen de l'ordre de 700 entrées dans le dispositif à compter du 1^{er} septembre 2003 (soit 2 800 entrées en 2003 et 8 400 entrées en 2004),

– un niveau d'aide moyen correspondant à 50% du SMIC charges comprises (soit un montant annuel de 1 584,29 € en 2004).

2) S'agissant des volets du CIVIS relatifs, d'une part, à l'accompagnement vers l'emploi et, d'autre part, à la création ou la reprise d'activité ou d'entreprise, il est prévu pour 2004 :

– que 60 000 jeunes bénéficient de l'accompagnement vers l'emploi et puissent percevoir dans ce cadre une allocation financière au titre des périodes pendant lesquelles ils ne bénéficieront d'aucun autre revenu ;

– que 2 500 jeunes bénéficient de l'accompagnement à la reprise d'activité ou d'entreprise.

Le contenu détaillé de ces dispositifs sera précisé dans les projets de textes, loi et décrets, actuellement en cours de préparation.

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

En revanche, le programme « emplois jeunes » poursuit son repli progressif : il ne nécessiterait plus que 1.605,7 millions d'euros sur le budget du Travail, étant entendu que les adjoints de sécurité bénéficient d'une dotation sur le budget de l'Intérieur pour la pérennisation de leur statut. A titre de comparaison, la loi de finances initiale pour 2003 avait ouvert 2.777,3 millions d'euros. D'une part, la décroissance naturelle des jeunes en postes résulte du fait que les conventions quinquennales arrivent progressivement à échéance : ils passeraient de 93.200 au 31 décembre 2003 à 54.900 au 31 décembre 2004. En contrepoint, l'accompagnement des fins de convention initiales dans le secteur associatif bénéficierait à 11.100 employeurs au 31 décembre 2004 au lieu de 7.100 au

31 décembre 2003, dans le cadre de conventions pluriannuelles leur permettant de recevoir, à expiration de la convention initiale et pendant une durée additionnelle de 3 ans une aide dégressive de l'État. Le coût de ce dispositif d'accompagnement est estimé à 83,9 millions d'euros en 2004. Enfin, le nombre d'employeurs associatifs qui bénéficierait du dispositif de « l'épargne consolidée » progresserait de 6.300 au 31 décembre 2003 à 11.600 au 31 décembre 2004. L'épargne consolidée permet à l'employeur d'étaler une partie du montant de l'aide financière attachée à la convention initiale sur une période additionnelle de trois années et de recevoir au titre de cette nouvelle période une aide complémentaire. Le coût de ce dispositif est estimé à 25 millions d'euros en 2004. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le nombre de postes aidés dans ce secteur sera ainsi ramené de 106.600 au 31 décembre 2003 à 77.600 au 31 décembre 2004.

Les crédits proposés en 2004 au titre des contrats emploi solidarité s'élèvent à 543,80 millions d'euros contre 279,50 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003. En effet, dans le prolongement de la décrue amorcée depuis plusieurs années, le flux de 240.000 entrées en 2003 devrait se réduire à 170.000 entrées en 2004 (contre 294.250 entrées réalisées en 2002). Par ailleurs, le taux moyen de prise en charge des contrats par l'État serait de 74% toutes catégories d'employeurs confondues, correspondant à la moyenne de trois taux. Enfin, la fixation de la dotation proposée dans le projet de loi de finances pour 2004 n'intègre aucun complément au titre du report sur 2004 de crédits non consommés en 2003.

En ce qui concerne les contrats initiative emploi (CIE), dispositif d'insertion en secteur marchand, les crédits consacrés aux primes et aux exonérations de cotisations sociales s'élèvent respectivement à 474,7 millions d'euros (soit une augmentation de 132,75 millions d'euros par rapport à 2003) et 47 millions d'euros (soit une diminution de 95 millions d'euros par rapport à 2003). Les évolutions contrastées de ces deux dotations s'expliquent :

– s'agissant des exonérations de cotisations, par le fait que les crédits proposés pour 2004 correspondent au coût en 2004 du régime spécifique d'exonération de charges attachés aux CIE conclus avant le 1^{er} janvier 2002 (ce régime spécifique d'exonération, pérenne pour les salariés en CIE âgés de 50 ans et plus, a été supprimé pour les contrats conclus depuis le 1^{er} janvier 2002, qui bénéficient en revanche de l'allègement bas salaires de droit commun) ;

– s'agissant des primes, par la relance du dispositif décidée en 2003, qui s'est traduite, d'une part, en application d'un décret du 27 juin 2003, par un abaissement de la durée minimale d'inscription au chômage des demandeurs d'emploi susceptibles d'être recrutés en CIE, une accélération des modalités de versement de l'aide aux employeurs, dans un cadre désormais trimestriel et non plus annuel, et une prolongation du versement de l'aide de deux à cinq ans pour les salariés âgés de 50 ans et plus, et, enfin, par un accroissement des flux d'entrées.

Dans ces conditions, les paramètres de budgétisation de la dépense sont constitués par le montant de l'aide forfaitaire mensuelle associée au contrat (330 ou 500 euros), sa durée de versement (de 24 à 60 mois) et le flux d'entrées prévisionnel (70.000 en 2003 suite au plan de relance et 80.000 en 2004, contre 52.735 en 2002).

Les crédits proposés en 2004 au titre des contrats emploi consolidé s'élèvent à 809,79 millions d'euros au lieu de 959 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2003. Ils reposent sur un flux de 25.000 entrées en 2003 et de 15.000 entrées en 2004, prolongeant la décure amorcée depuis plusieurs années et la suppression en 2004 du taux de prise en charge constant de 80% sur l'ensemble de la durée des contrats et le maintien du seul taux dégressif (60% la première année, 50% la seconde et 40% la troisième).

• D'autres ajustements ont attiré l'attention de votre Rapporteur général. Sur le budget du Logement, les dotations du chapitre 65-48, qui regroupe les aides à la pierre, diminuent de 460 millions d'euros en crédits de paiement et de 318,5 millions d'euros en autorisations de programme. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette réduction de crédits est liée à trois éléments :

– « *la diminution récente du taux de rémunération du livret A qui, répercutée sur le taux d'intérêt des prêts aux organismes de logement social, permet de réduire le taux de subvention de l'État par logement, tout en assurant un programme physique supérieur à celui de 2003, soit 63.000 logements PLUS et PLAI au lieu de 42.000 ;*

– « *la baisse des taux d'intérêt qui permet une économie sur le régime aidé de l'accession sociale à la propriété, qui est, par ailleurs réformé pour la rendre plus juste et plus efficace pour les catégories de ménages les plus modestes ;*

– « *enfin, une meilleure utilisation des aides de l'ANAH au profit des actions prioritaires (remise sur le marché de logements vacants, production de logements à loyers maîtrisés, lutte contre l'habitat indigne et l'insalubrité, traitement des copropriétés dégradées...)* ».

Sur d'autres budgets, au contraire, c'est l'augmentation des crédits qui a paru surprenante. Ainsi, alors que le dispositif des contrats territoriaux d'exploitation agricole a été réformé en 2003 à cause de son coût jugé excessif, la dotation demandée pour 2004 augmente à nouveau. En réponse à une question de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté la réponse suivante.

« *Le stock de contrats territoriaux d'exploitation s'est accru au cours de l'année 2003. Le dépôt de nouveaux dossiers de contrats territoriaux d'exploitation a été suspendu au 6 août 2002 par le ministre de l'agriculture. Toutefois, les demandes déjà déposées à cette date ont continué à être instruites et ont fait l'objet de nouvelles signatures de contrats territoriaux d'exploitation en 2003. Ces contrats s'étalant sur une durée de cinq années, le poids du stock des contrats territoriaux d'exploitation à couvrir s'est accru. Par ailleurs, un nouveau dispositif, le contrat d'agriculture durable, vient se substituer au contrat territorial d'exploitation. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2004 sur le chapitre 44-84 article 10 du budget du ministère de l'agriculture ont vocation à financer à la fois les contrats territoriaux d'exploitation et les contrats d'agriculture durable ».*

C.- UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA PREPARATION DE L'ECHEANCE 2006

En élaborant le projet de loi de finances pour 2004, le Gouvernement ne s'est pas contenté de déterminer les moyens alloués aux différentes politiques publiques et aux administrations qui les mettent en œuvre. Tirant parti des travaux déjà réalisés dans toutes les administrations et désireux de développer rapidement l'« esprit de la LOLF » au sein des services, le Gouvernement a décidé d'approfondir la démarche d'expérimentation déjà traduite dans plusieurs projets de loi de finances précédents. On ne peut qu'approuver cette décision : le basculement du système ancien – mais robuste – de l'ordonnance de 1959 vers le système plus moderne – mais jamais expérimenté, en France – prévu par la LOLF remet, en effet, en question toute une tradition de gestion des crédits... et d'élaboration des lois de finances.

Il est vrai que s'agissant de la seule globalisation des crédits, le budget a déjà une longue histoire derrière lui. L'année 2000 a vu, cependant, un pas être franchi avec le lancement d'une expérience de globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement dans quatre préfectures. Les lois de finances initiales pour 2001, puis pour 2002 ont étendue le périmètre de cette expérience, qui a suscité chez les gestionnaires concernés une adhésion soutenue.

Dans le présent projet, une nouvelle étape est franchie, puisque, d'une part, l'ensemble des préfectures sera désormais sous le régime de la dotation globalisée et, d'autre part, plusieurs ministères ont emboîté le pas au ministère de l'intérieur.

• La globalisation des crédits des préfectures s'achève en 2004, en s'appuyant sur les principes initiaux définis en 2000. Parmi les informations, fort détaillées, que lui a transmises le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, votre Rapporteur général a sélectionné trois sujets pour leur intérêt tout particulier.

LA GLOBALISATION DES CREDITS DES PREFECTURES

I.- Les principes régissant la globalisation des moyens de fonctionnement et de personnel étendue à toutes les préfectures dans le PLF 2004

A.- La globalisation des crédits

Comme pour les exercices précédents, le périmètre budgétaire de la globalisation s'inscrit en deux sous-ensembles, groupés au sein d'un même chapitre budgétaire, unique pour toutes les préfectures depuis 2003 (chapitre 37-30 du budget du ministère de l'Intérieur).

Le premier sous-ensemble, représentant environ 80 % de la dotation globale déléguée aux préfectures, concerne les crédits de personnels (rémunérations principales et indemnités) et de charges sociales. Le second comprend les crédits de fonctionnement, au sens classique de l'acception, mais il inclut aussi, à ce titre, les crédits de gros entretien immobilier.

Le périmètre des crédits globalisés est le même que les années précédentes : rémunérations principales (31-01 ; 31-11) ; rémunérations accessoires (31-02 ; 31-12) ; autres rémunérations (31-98) ; charges sociales (33-90) ; prestations sociales obligatoires (33-91) ; dépenses de fonctionnement et d'entretien (37-10) et travaux de gros entretien (57-40).

... / ...

LA GLOBALISATION DES CREDITS DES PREFECTURES (suite)

Pour 2004-2005, ces crédits sont globalisés en une dotation unique sur le chapitre 37-30 qui distingue un article 10 pour les crédits de rémunération et un article 20 pour le fonctionnement. Cette distinction nouvelle permet de formaliser la fongibilité asymétrique (préfiguration de la LOLF) : les crédits de fonctionnement ne peuvent venir abonder les dépenses de rémunération. Au niveau des préfetures, les crédits restent fongibles grâce à une délégation des crédits sur un article unique en gestion.

Le contrat de moyens des préfetures, qui est reconduit jusqu'en 2005, indique un taux de progression des crédits à 0,2% à champ identique (contre 0,3% précédemment) sachant que les mesures catégorielles ministérielles et les mesures salariales générales s'imputent, le cas échéant, au-delà de cette proposition. Compte tenu du GVT des préfetures, l'application de cette norme entraînera mécaniquement une réduction des effectifs réels à hauteur d'au moins 250 emplois sur deux ans.

Le régime des reports préfigure de façon progressive l'art.15 de la LOLF : pas de report sur les dépenses de personnel ; reports plafonnés sur les dépenses de fonctionnement (à 8% en 2004 et, comme le dispose l'article 62 de la LOLF, à 3% en 2005).

B.- La préfiguration de la LOLF

Pour 2004-2005, la généralisation de la globalisation des crédits des préfetures s'inscrit dans le sens d'une préfiguration du régime budgétaire qui aura cours au 1er janvier 2006.

Ainsi nombre de dispositions dans l'expérimentation 2004-2005 prévoient la mise en œuvre progressive de la loi organique du 1er août 2001 qui encourage l'autonomie de gestion, la responsabilisation des gestionnaires et, en l'encadrant, la fongibilité des crédits.

La généralisation s'accompagne ainsi d'une application anticipée, mais progressive, des principes et exigences de la LOLF sur les années 2004-2005. La fongibilité entre les dépenses de rémunération et de fonctionnement devient asymétrique au niveau des deux articles de prévision du chapitre 37-30 du budget du ministère de l'Intérieur. Le chapitre 37-30 n'est plus exonéré d'une éventuelle régulation budgétaire. Le régime des reports se rapproche progressivement des dispositions prévues par la LOLF. L'autonomie de gestion donnée par la fongibilité des moyens a pour contrepartie une responsabilisation des gestionnaires, au niveau central et au niveau déconcentré, qui doivent couvrir leurs aléas de gestion à partir de leur enveloppe de crédits. La globalisation des crédits ira de pair avec le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et de la masse salariale ainsi que du dialogue de gestion, dans le cadre d'un pilotage par objectifs et d'une logique de performance.

Enfin, il est prévu de faire évoluer la structuration de l'activité des préfetures, aujourd'hui décomposée en 7 missions et une série de fonctions logistiques qui date de 1999, pour constituer les actions du futur programme relatif à l'administration des préfetures.

Au total, dans une démarche de modernisation et de déconcentration de la gestion, cette généralisation de l'expérimentation des budgets globalisés vise à préfigurer au mieux la nouvelle gestion publique promue par la LOLF.

II.- L'impact de cette généralisation sur les modalités d'une éventuelle régulation budgétaire en 2004

Le contrat de moyens ne prévoit plus d'exonération des éventuelles annulations de crédits (préfiguration art.14 LOLF).

Une ligne nationale de crédits mutualisés est créée et seulement 99,5% des crédits du 37-30 sont répartis et notifiés aux préfetures. Le reste sert à couvrir les aléas de gestion.

Les crédits notifiés ne sont délégués en début d'exercice qu'à hauteur de 95% afin de permettre une éventuelle régulation budgétaire sur le 37-30 (qui comprend 80% de dépenses de rémunération).

... / ...

LA GLOBALISATION DES CREDITS DES PREFECTURES (suite)

L'exercice d'une éventuelle régulation budgétaire en 2004 est compliqué par le fait qu'une part importante de ces crédits sont délégués en début d'exercice et que ces crédits sont fongibles. Cette situation sera générale en régime LOLF avec la déconcentration de la gestion des crédits dans les budgets opérationnels de programme.

Dans ce cadre de responsabilisation des gestionnaires, il appartient d'une part au gestionnaire de couvrir en premier lieu ses dépenses obligatoires afin de ne pas entraîner d'impasse budgétaire et, d'autre part, au contrôleur financier en région, de veiller, durant l'exécution, à ce que les dépenses obligatoires, recensées en concertation avec le gestionnaire, sont bien couvertes de façon prioritaire afin de permettre la mise en œuvre d'une éventuelle régulation budgétaire.

III.- Les « marges de manœuvre » dégagées par les préfetures et leur utilisation

Le rapport d'enquête IGA-IGF rendu en mai 2003 qualifie l'expérimentation de positive en insistant sur le fait que sa mise en œuvre n'a pas donné lieu à des difficultés particulières et qu'elle a introduit une dynamique de changement dans les préfetures.

Il est noté que la globalisation est inégalement assimilée dans les services et tarde par ailleurs à produire ses effets en matière de modernisation de la gestion des ressources humaines et de développement du contrôle de gestion.

Malgré un choix local quasi-constant de « saturer » les effectifs plafonds autorisés, il apparaît que la globalisation a permis de dégager une marge de gestion sur les crédits de rémunération d'environ 3%. Cette marge a été, pour la moitié, réinvestie en cours d'exercice en abondement exceptionnel du régime indemnitaire et en dépenses de fonctionnement.

La globalisation n'a pas modifié sensiblement le mode d'allocation des ressources et en particulier des ressources humaines. Les préfetures continuent d'arbitrer en faveur des dépenses de rémunération par rapport aux dépenses de fonctionnement. Le redéploiement des dépenses de rémunération vers des dépenses plus structurantes en termes d'équipement et d'investissement se réduit à la marge de gestion, qui résulte des taux de vacance frictionnelle liée aux délais de remplacement des personnels. Dans les faits, ce redéploiement est d'autant plus limité qu'une partie de la marge de gestion est affectée au versement de primes.

Malgré des efforts en terme de requalification des personnels, la gestion locale des effectifs se limite encore au remplacement poste par poste des départs.

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

- Dans la région Centre, la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) mène une expérience originale de « double globalisation » : depuis 2002, les crédits de fonctionnement sont globalisés sur un chapitre unique et, depuis 2003, certains crédits d'intervention ont également été globalisés sur un chapitre unique.

Un contrat passé pour 3 ans (2002-2004) entre le ministère et la région Centre définit les orientations et les priorités d'action assignées à la région, ainsi que les résultats attendus assortis d'indicateurs. Le « management » par objectifs ainsi mis en place repose sur la création d'une enveloppe unique, regroupant l'ensemble des moyens de personnel et de fonctionnement de la région sur un chapitre unique et autorisant la mise en œuvre de la « fongibilité asymétrique » : les crédits de fonctionnement peuvent être abondés en cours d'année à partir des excédents constatés sur les crédits de rémunération. La dotation annuelle allouée à la région Centre a été arrêtée à un niveau constant pour toute la durée de l'expérimentation.

La mise en œuvre de cette expérimentation est suivie dans le cadre de réunions régulières associant les directions du budget et de la réforme budgétaire, le ministère du travail, la DRTEFP Centre et le contrôleur financier en région. Les premiers éléments de bilan font ressortir :

- un approfondissement des méthodes de budgétisation dans le sens d'une meilleure connaissance des coûts réels, assortie d'indicateurs de gestion couvrant l'ensemble des postes de dépenses et préfigurant les modes de justification des dépenses « au premier euro », qui devront être mis en œuvre dans le cadre de la LOLF ; la budgétisation des dépenses de personnel fait, en particulier, l'objet de travaux approfondis, conduits par la DRTEFP en liaison avec le contrôleur financier en région ;

- un enrichissement du contenu du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés, et au sein des services déconcentrés, entre direction régionale et directions départementales ;

- la mobilisation des marges de manœuvre autorisées par la fongibilité asymétrique : en 2002, 670.000 euros ont ainsi été redéployés de l'article 10 (crédits de rémunération) vers l'article 20 (moyens de fonctionnement).

La globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunérations doit donner lieu dans les prochains mois à un enrichissement des modes de présentation budgétaire intégrant, notamment, une décomposition de l'ensemble des dépenses selon le projet de structuration en programmes/actions retenu pour le budget du Travail.

L'expérimentation Centre a été étendue en loi de finances initiale pour 2003 à une partie des crédits d'intervention. A ce titre, une dotation globalisée a été mise en place sur un chapitre unique, doté d'un article unique, et regroupant les crédits pilotés au niveau déconcentré relevant du projet de programme « Accès à l'emploi », qui étaient auparavant inscrits sur les chapitres 43-70 et 44-70 : fonctionnement des actions de formation-catégoriels ; fonctionnement des actions de formation – ateliers pédagogiques personnalisés ; contrats de plan Etat-régions (volet formation) ; entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion ; fonds départemental pour l'insertion ; participation de l'Etat au cofinancement du FSE aux entreprises d'insertion ; associations intermédiaires ; réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes ; contrats de plan Etat-régions (volet emploi).

La mise en œuvre de cette seconde expérimentation de globalisation a conduit la région Centre à élaborer un « plan d'action » lié à un objectif retenu comme prioritaire compte tenu du diagnostic local porté sur la situation de l'emploi (diminution du différentiel entre la part des jeunes demandeurs d'emploi au niveau régional et celle constatée au niveau national). Les crédits ouverts au chapitre 44-80 ont ainsi fait l'objet d'une première ventilation indicative sur quatre orientations principales cohérentes avec cet objectif :

- améliorer l'insertion des jeunes passant dans le réseau d'accueil, d'information et d'orientation ;

- améliorer l’insertion des jeunes bénéficiaires de contrats aidés ;
- améliorer l’insertion des jeunes en formation ;
- améliorer l’insertion des jeunes par l’accès à l’emploi marchand et à l’emploi durable.

A la suite de cette première étape centrée sur la détermination d’objectifs prioritaires et d’indicateurs de résultats, les travaux liés à la conduite de l’expérimentation doivent porter sur la structuration de la dotation globalisée en groupes d’activités cohérents auxquels pourront être rattachés les éléments nécessaires de justification des dépenses, des objectifs couvrant l’ensemble du champ de la dotation et les indicateurs associés.

- Sur le budget de la Justice, l’expérimentation qu’il est prévu d’engager en 2004 repose sur des bases désormais classiques : un chapitre unique, doté de 182 millions d’euros de crédits et représentant 3.980 emplois budgétaires en 2004, regroupera les crédits de rémunérations principales, indemnités, charges sociales, vacations et fonctionnement courant pour les trois grandes directions du ministère (services judiciaires, services pénitentiaires, protection judiciaire de la jeunesse). Il est à noter que les crédits pour frais de justice, actuellement évaluatifs, deviendront limitatifs dans le cadre de la LOLF. Ils sont inclus dans le périmètre de l’expérimentation pour les services judiciaires.

« Afin de maîtriser en exécution les crédits affectés à l’expérimentation, il a été convenu entre les services que la gestion 2004 s’effectuerait en deux étapes. Durant la première moitié de l’année, les crédits restent gérés de façon classique, sans fongibilité, ce que permet le découpage en articles retenu dans l’architecture du chapitre. Un rendez-vous de gestion est fixé dans la deuxième moitié de l’année et permet de procéder à une première évaluation des conditions matérielles et financières dans lesquelles se déroule l’expérimentation et de procéder dès lors à une possible application de la fongibilité. Les actions entreprises en matière d’indicateurs d’objectifs et de résultats seront expertisées d’ici la fin de l’année 2003 entre la direction du Budget et les services concernés à la Chancellerie. Elles veilleront à s’articuler avec les dispositifs envisagés par le ministère de la Justice dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ».

- Votre Rapporteur général ne peut ici être exhaustif, dès lors que douze budgets s’engageront, en 2004, dans une expérience de préfiguration de la LOLF. Il ne faut cependant pas passer sous silence la création, sur cinq budgets, d’une partie 39 regroupant des crédits de rémunérations et fonctionnement (titre III) et d’intervention (titre IV). L’expérimentation LOLF prend ici un tour extrêmement intéressant. En effet, jusqu’ici, la globalisation s’était limitée au périmètre des dépenses liées au fonctionnement courant de l’administration – même si les préfetures globalisées pouvaient gérer une petite enveloppe de dépenses en capital. Ici, sous réserve d’une souplesse suffisante dans la gestion du chapitre nouveau, notamment entre administration centrale et services déconcentrés, le gestionnaire est mis devant ses responsabilités : arbitrer l’allocation de ses moyens disponibles entre

le fonctionnement de son administration et le financement des interventions dont il a la charge.

Sur le budget de l'Agriculture, le choix a été fait de regrouper sur le chapitre 39-01 (nouveau) « Programme Formation, recherche et développement » le maximum de crédits composant l'actuel agrégat du même nom. Il s'agit des crédits de rémunérations, d'indemnités, de vacances, de charges sociales, de subventions à divers établissements publics (Centre national du machinisme agricole, Institut national de la recherche agronomique, etc.), d'interventions (bourses et ramassage scolaire, rémunérations et subventions de fonctionnement de l'enseignement et de la formation agricoles privés, recherche). En revanche, restent sur leur support budgétaire antérieur les éléments de l'agrégat suivants : frais de justice et actions de formation et de formation et soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles, pour les dépenses ordinaires ; investissements pour l'enseignement et la formation agricoles, subventions d'investissement pour la recherche, subventions d'investissement pour l'enseignement et la formation agricoles, pour les dépenses en capital. S'agissant de ces dernières, le ministère de l'agriculture a souhaité conserver les possibilités de suivi qu'offre la comptabilité spéciale des investissements (CSI).

Le ministère de l'Agriculture précise que « *la LOLF établit la fongibilité asymétrique des crédits [...] et leur présentation selon leur finalité. Aussi, au sein du chapitre nouveau, les crédits servant à la rémunération des personnels sont identifiés sur cinq articles de prévision, selon la sous-action à laquelle ils se rattachent, et les crédits de fonctionnement courant ou donnant lieu à versement de subventions, sur dix articles de prévision correspondant aux différentes actions ou sous-actions du programme* ». Par ailleurs, « *au-delà des traditionnels tableaux d'emplois budgétaires, le ministère mettra en place des tableaux d'emplois spécifiques à chacune des catégories d'emplois non budgétaires (maîtres d'internat, agents contractuels d'enseignement régionaux, vacataires pour remplacement, etc.* ».

• Votre Rapporteur général observera avec une grande attention le déroulement de la globalisation des crédits et la façon dont les gestionnaires pourront en tirer des enseignements utiles à eux-mêmes et à l'ensemble de l'administration. Il faudra, en particulier, veiller à ce que le deuxième aspect de la globalisation des crédits – mais non le moindre – à savoir l'introduction d'un pilotage par objectifs, ne soit pas occulté par les délices nouveaux nés de la gestion de larges enveloppes fongibles. En particulier, le système d'indicateurs, de fixation et de suivi des objectifs, ainsi que la mise en place de « boucles de rétroaction » pour assurer un bon retour d'expérience, sont tout aussi importants pour la réussite de la LOLF que la maîtrise technique par le gestionnaire de son enveloppe fongible.

A cet égard, votre Rapporteur général observe que le faisceau d'indicateurs associé au programme concerné reste encore trop peu développé et hiérarchisé. Aucun indicateur n'est renseigné pour 2004 et certains n'ont même pas de résultat d'exécution pour l'année 2002... Il est inutile de dire que, si la LOLF était en vigueur aujourd'hui, le Parlement n'aurait aucun élément pour juger des objectifs poursuivis par le gestionnaire. Serait-il possible d'accorder un vote positif, dans cette situation ?

Les progrès à accomplir restent encore importants. Le Parlement devra veiller, au cours de l'année qui vient, à ce que les ministères ne se concentrent pas sur l'aspect technique de la gestion des crédits mais s'inscrivent vraiment dans l'esprit de la LOLF, qui oblige à se poser des questions sur les finalités et les modalités de son action.

D.- DES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PROFONDEMENT MODIFIEES

1.- Les concours de l'État aux régimes de sécurité sociale

Les concours budgétaires directs de l'État aux régimes de sécurité sociale, en 2004, atteindraient 37,86 milliards d'euros, en progression de 36,1% par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. L'intégration au sein du budget de l'État de dépenses financées jusqu'en 2003 par le FOREC est la cause principale de cette progression très vive. Les évolutions comparées des subventions aux régimes, des concours prenant la forme de compensations d'exonérations de charges sociales et de ceux constitués de prestations prises en charge par l'État sont, en fait, très contrastées.

- Les **subventions de l'État** à plusieurs régimes de sécurité sociale sont directement fonction des conditions d'équilibre financier de ces régimes. Elles dépendent donc des niveaux comparés des prestations et des cotisations ainsi que de l'effet des transferts qui peuvent, le cas échéant, majorer ou minorer les ressources ou les dépenses des régimes. La forme même des concours de l'État n'est pas unique : la plupart sont constitués sous forme de subventions budgétaires, mais, jusqu'en 2003, le BAPSA a bénéficié aussi d'une fraction du produit de la TVA, dont le taux a pu être ajusté, dans les années passées, pour contribuer à garantir l'équilibre du régime. Le projet de loi de finances pour 2004 propose de substituer à cette ressource TVA une fraction du produit du droit de consommation sur les tabacs manufacturés.

En 2004, cette catégorie de concours est marquée par l'absence de subvention d'équilibre versée à partir du budget des Charges communes. Elle s'élevait à 522,7 millions d'euros en 2003. Votre Rapporteur général a déjà présenté, dans les développements du présent rapport consacrés aux changements de périmètre budgétaire, les raisons de la disparition de cette subvention d'équilibre.

Le régime des exploitants agricoles est victime d'un « effet de ciseau » que le vieillissement de la population protégée et l'incidence des crises agricoles sur la formation du revenu professionnel ont largement amplifié depuis plusieurs années. Ainsi, la prévision concernant l'évolution des dépenses d'assurance maladie conduit à majorer de 378,4 millions d'euros les crédits du BAPSA (abstraction faite des modifications apportées aux crédits du fait du remodelage des recettes du budget annexe). Le rendement des cotisations sociales progresse de 32,4 millions d'euros par rapport à l'évaluation initiale pour 2003, sous l'effet d'une majoration exceptionnelle des recettes tirées des cotisations d'assurance vieillesse agricole.

**EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX PRINCIPAUX RÉGIMES
DE SÉCURITÉ SOCIALE**

(en millions d'euros)

	Exécution 2000	Exécution 2001	Exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004	PLF 2004/ LFI 2003
I. Subventions						
. TVA nette affectée au BAPSA.....	4.110,3	4.134,7	4.223,0	5.755,1	—	— 100%
. Droits tabacs affectés au BAPSA.....	—	—	—	—	4.814,8	n.s.
. BAPSA (y/c FCATA).....	933,3	876,1	615,2	522,7	0,0	— 100%
. Régime des mineurs (CANSSM).....	341,7	472,6	452,5	580,0	648,0	+ 11,7%
. Régime des cheminots (SNCF).....	2.131,2	2.223,3	2.282,4	2.339,0	2.431,0	+ 3,9%
. Régime des marins (ENIM).....	703,7	708,1	687,5	721,41	777,8	+ 7,8%
. Divers régimes (CAMR, SEITA).....	97,6	109,9	98,3	103,0	107,0	+ 3,9%
Sous-total I	8.317,8	8.524,8	8.358,9	10.021,2	8.778,6	— 12,4%
<i>Part des subventions</i>	<i>29,8%</i>	<i>32,9%</i>	<i>30,2%</i>	<i>36,0%</i>	<i>23,2%</i>	
II. Exonérations de charges compensées par l'État						
. Exonérations des contrats aidés.....	1.925,4	1.872,3	1.601,6	1.423,8	1.255,3	— 11,8%
. Allègements de charges.....	2.163,7	301,6	571,0	364,1	16.238,3	n.s.
. Allègements de charges DOM.....	187,5	343,6	592,6	523,5	668,7	+ 27,7%
Sous-total II	4.276,7	2.517,5	2.765,2	2.311,5	18.162,28	n.s.
<i>Part des exonérations compensées</i>	<i>15,4%</i>	<i>9,7%</i>	<i>10,0%</i>	<i>8,3%</i>	<i>48,0%</i>	
III. Prestations prises en charge par l'État						
. Allocation de RMI.....	4.458,1	4.513,3	5.342,6	4.460,3	—	— 100%
. Allocation parent isolé.....	724,8	713,9	805,0	804,9	769,7	— 4,4%
. Fonds spécial d'invalidité.....	242,7	242,8	259,2	263,6	271,6	+ 3,0%
. Remboursement de l'IVG.....	24,7	24,7	24,7	—	—	n.s.
. Prestations maladies des GIG ^(a)	194,8	196,7	171,3	185,0	170,0	— 8,1%
. Allocation aux adultes handicapés (AAH).....	4.024,7	4.097,1	4.420,5	4.526,3	4.661,4	+ 3,0%
. Aides au logement (FNAL + APL).....	5.368,3	5.103,6	5.488,8	5.239,0	5.046,0	— 3,7%
Sous-total III	15.300,7	14.892,0	16.512,0	15.479,1	10.918,7	— 29,5%
<i>Part des interventions directes</i>	<i>54,9%</i>	<i>57,4%</i>	<i>59,7%</i>	<i>55,7%</i>	<i>28,8%</i>	
	27.895,1	25.934,3	27.636,1	27.811,8	37.859,6	+ 36,1%

(a) Grands invalides de guerre.

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

La subvention versée au régime des Mines continue de progresser de façon très dynamique. De 452,5 millions d'euros en 2002 (résultat d'exécution), elle est passée à 580 millions d'euros en 2003 (prévision de la loi de finances initiale) et progresserait encore de 68 millions d'euros en 2004 (soit + 11,7%). La situation démographique du régime reste très déséquilibrée : en 2004, il devrait compter 17.750 cotisants pour 372.650 pensionnés. De ce fait, les cotisations ne représentent plus qu'environ 3% de ses ressources.

En contrepoint, les transferts d'autres personnes publiques occupent une part importante au sein des ressources. En 2004, le montant total des produits est évalué à 2.300 millions d'euros ⁽¹⁾, les transferts de compensation représenteraient

(1) Source : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2003.

1.295,3 millions d'euros, soit 56,3% du montant total des produits ; la subvention de l'État, fixée à 648 millions d'euros, représente 28,2% des produits dont bénéficie le régime. Dès lors, toute variation un tant soit peu importante des transferts de compensation se traduit quasi mécaniquement par une variation inverse de la subvention d'équilibre de l'État. Or, justement, le transfert de compensation reviendrait de 1.441,5 millions d'euros en 2003 à 1.295,3 millions d'euros en 2004, soit une diminution de 146,2 millions d'euros. L'ajustement de la subvention de l'État compenserait en partie seulement ce repli. Compte tenu des évolutions respectives de l'ensemble des ressources et des charges du régime, le résultat de celui-ci se dégraderait de près de 30 millions d'euros en 2004.

Les mécanismes de compensation et de surcompensation agissent sur les finances de l'État par l'intermédiaire de deux canaux :

– gestionnaire du régime des pensions civiles et militaires, l'État participe au mécanisme de compensation généralisée et de compensation spécifique entre régimes d'assurance vieillesse, selon les règles applicables à tous les régimes ;

– garant de l'équilibre financier de certains régimes, par le biais de subventions, l'État ajuste ses dotations en fonction de l'évolution des transferts de compensation dont bénéficient ou que doivent supporter lesdits régimes.

INCIDENCE DE L'AMÉNAGEMENT DES MODALITÉS DE LA SURCOMPENSATION SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT (a)

(crédits initiaux, en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Taux	38%	34%	30%	30%	27%	24%
I.- ACCROISSEMENT DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (régime débiteur)						
<i>Charges communes</i> : Chapitre 33-91.- Pensions civiles et militaires	+ 511,3	+ 319,7	+ 211,3	+ 215,0	+ 109,8	+ 40,9
II.- DIMINUTION DE LA CHARGE DE L'ÉTAT (ajustement des subventions d'équilibre aux régimes créditeurs)						
<i>Mer</i> : Chapitre 47-23.- Subvention à l'ENIM	- 137,7	- 102,5	- 70,0	- 75,8	- 47,9	- 19,8
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la SEITA	- 15,2	- 11,1	- 7,5	- 9,2	- 5,3	- 2,1
<i>Charges communes</i> : Chapitre 46-90.- Subvention à la Caisse des Mines	- 652,3	- 484,8	- 325,8	- 333,7	- 206,7	- 81,8
<i>Transports</i> : chapitre 47-41.- Charges de retraites de la SNCF	- 284,3	- 201,1	- 130,0	- 131,8	- 79,4	- 31,4
TOTAL Ajustements des subventions	- 1.089,5	- 799,5	- 533,3	- 550,5	- 339,3	- 135,1
SOLDE	- 578,2	- 479,8	- 322,0	- 335,5	- 229,5	- 94,2

(a) Écarts par rapport au maintien du taux de réalisation de la surcompensation à 22%.

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

Par rapport aux taux « normal » (22%) de réalisation de la compensation spécifique entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse, les flux financiers entre l'État et ces régimes sont affectés par le niveau effectif du taux de réalisation, qui a d'ailleurs été revu à la baisse depuis 2000. En 2004, le taux de réalisation de la surcompensation serait encore abaissé, pour être fixé à 24%. Le décalage résiduel avec le taux « normal » (22%) entraînerait pour l'État :

– une majoration de sa contribution de 40,9 millions d’euros, par rapport à ce qu’elle aurait été si le taux était maintenu à sa valeur « normale » de 22% ;

– une diminution des subventions d’équilibre versées aux différents régimes, pour un montant total d’économies de 135,1 millions d’euros.

In fine, la fixation à 24% du taux de réalisation de la compensation spécifique procure à l’État une économie de 94,2 millions d’euros. Tant que le taux de réalisation de la surcompensation est supérieur au taux normal, l’État fait une économie sur l’ensemble des postes concernés. En effet, la CNRACL est contributeur net aux charges de compensation : plus le mécanisme de compensation est intense, plus la CNRACL contribue à l’équilibre des régimes déficitaires.

• **La compensation par l’État d’exonérations de cotisations sociales** nécessiterait des crédits estimés à 18.162,3 millions d’euros en 2004, du fait de la budgétisation du FOREC. Les allègements de charges au titre des contrats aidés poursuivent leur sensible érosion constatée depuis plusieurs années (– 11,8% en 2004). Les allègements de cotisations sociales dans les DOM progressent à un rythme soutenu, dans lequel il faut voir l’effet des mesures législatives prises ces dernières années en faveur de l’emploi outre-mer.

Les crédits consacrés aux exonérations de cotisations sociales pour les contrats initiative emploi représentent 47 millions d’euros en 2004, en diminution de 95 millions d’euros par rapport à 2003. En effet, le dispositif d’exonération ne concerne plus que les CIE conclus avant le 1^{er} janvier 2002, dont les effectifs décroissent naturellement avec le temps.

• Les prestations prises en charge par l’État ne comprendront plus le RMI en 2004, transféré aux départements. L’allocation de parent isolé mobiliserait des crédits inférieurs de 35,2 millions d’euros (– 4,4%) à ceux de 2003. Cette dotation tient compte : de l’évolution prévisionnelle du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation de l’allocation (38,6 millions d’euros) ; de la majoration du barème de l’API dans les départements d’outre-mer (5,7 millions d’euros) ; d’une révision à la hausse des dépenses de l’année 2003 ; de l’élargissement des ressources prises en compte pour la détermination du montant de l’allocation (– 61,3 millions d’euros) ; de l’alignement du montant du forfait logement de l’API sur celui actuellement en vigueur pour le RMI (– 8,5 millions d’euros) et du renforcement des contrôles sur l’attribution de cette prestation (– 4 millions d’euros).

Les crédits nécessaires au financement de l’allocation pour adulte handicapé progressent de 83,3 millions d’euros (+ 1,8%) par rapport à 2003 et atteignent 4.661,2 millions d’euros. Cette majoration résulte de la prise en compte de l’évolution tendancielle du nombre de bénéficiaires (+ 1% dans le régime général) et de l’inflation prévisionnelle associée au projet de loi de finances.

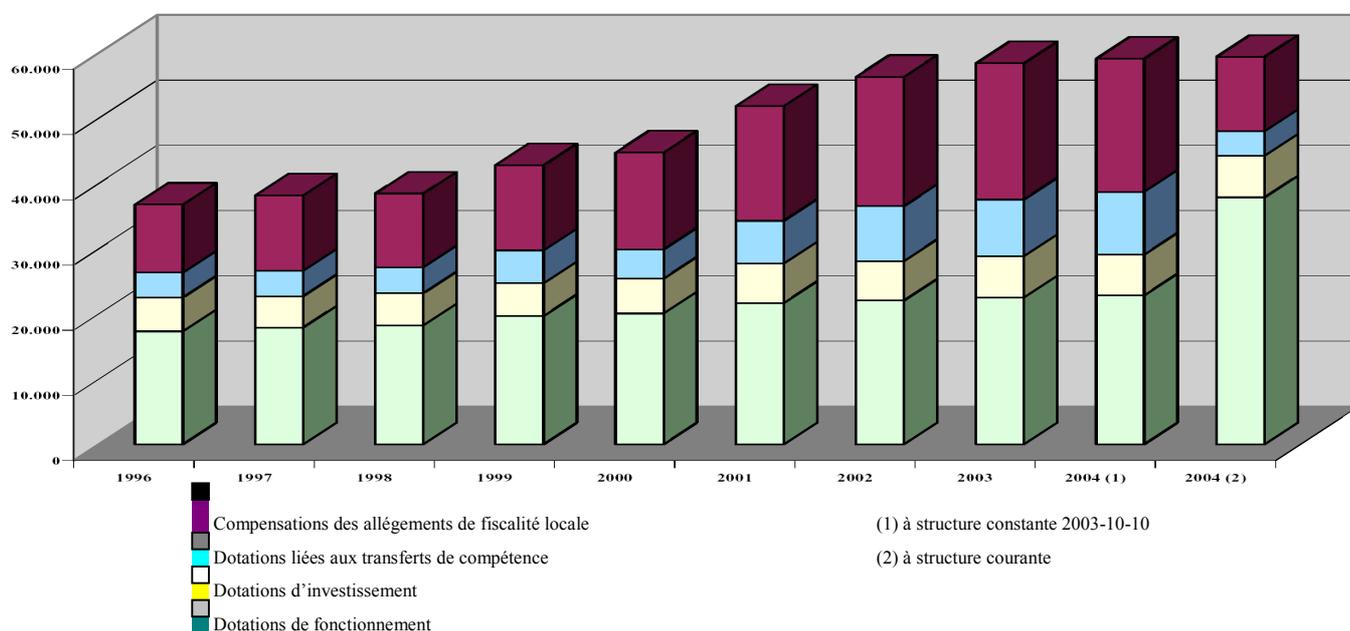
2.- Les concours de l'État aux collectivités territoriales

Les concours de l'État aux collectivités territoriales s'élèvent, en 2004 à 59,4 milliards d'euros, en hausse de 1,2% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 (58,7 milliards d'euros).

Comme le souligne le Gouvernement, « *les concours de l'État aux collectivités locales ont progressé de 6,2% en moyenne annuelle depuis 1996, date de mise en place d'un contrat engageant l'État et les collectivités locales* ».

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DEPUIS 1996

(en millions d'euros)



a) La réforme de l'architecture des concours de l'État aux collectivités territoriales

Dans le présent projet de loi de finances, le Gouvernement a engagé une vaste réforme de l'architecture des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Cette réforme poursuit deux objectifs : restaurer la lisibilité des concours de l'État, en les articulant, pour chaque niveau de collectivité territoriale selon un schéma identique, et introduire un mécanisme d'alimentation pérenne des dotations de péréquation.

Cette réforme résulte d'une volonté politique forte, mais s'explique également par des raisons d'opportunité, liées à l'intégration dans la DGF, à compter de 2004, de la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle.

L'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999 a, en effet, supprimé, sur cinq années, la part salaires des bases de la taxe professionnelle. La dernière tranche de suppression a été mise en œuvre en 2003. Le I du D de l'article 44 de la même loi

de finances a institué une compensation de la perte de recette occasionnée par cette réforme aux collectivités territoriales, groupements de communes à fiscalité propre et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Cette compensation, versée sur prélèvements sur recettes, a été indexée de 1999 à 2003, selon le taux d'évolution de la DGF. Ces compensations atteignent, en 2003, 2.231 millions d'euros pour les communes, 3.456 pour les groupements de communes, 2.443 millions d'euros pour les départements, 725 millions d'euros pour les régions et 107 millions d'euros pour les FDPTP. A compter de 2004, l'article 44 précité prévoit que « *cette compensation est intégrée à la dotation globale de fonctionnement et évolue comme cette dernière* ».

Au total, il convenait d'intégrer dans la DGF, à compter de 2004, 8.961,55 millions d'euros ⁽¹⁾ au titre de la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle.

Le Gouvernement a saisi cette opportunité, pour globaliser, au sein de la DGF, un ensemble de dotations et de compensations spécifiques. La DGF intégrerait, à compter de 2004 :

– la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée en 2003, en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999, soit un montant global de 8.854,46 millions d'euros ⁽²⁾ ;

– la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions en application du II de l'article 39 de la loi de finances initiale pour 1999, d'un montant de 861,66 millions d'euros en 2003 ;

– la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation perçue en application du a et du 2 du I de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000 ⁽³⁾, d'un montant de 999,45 millions d'euros en 2003 ;

– la compensation des baisses de DCTP subies par les communes et les groupements défavorisés, versée jusqu'en 2003 par le FNPTP en application de l'article 1648 B du code général des impôts, d'un montant de 188,09 millions d'euros en 2003 ;

– 95% de la DGD, à l'exception des concours alloués en faveur des ports maritimes de pêche et de commerce, prévus à l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales, et en faveur des bibliothèques départementales de prêt, en

(1) Ce montant se décompose de la manière suivante :

- 724,75 millions d'euros pour les régions,
- 2.443,14 millions d'euros pour les départements,
- 2.231,03 millions d'euros pour les communes,
- 107,09 millions d'euros pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)
- 3.455,54 millions d'euros pour les groupements à fiscalité propre.

(2) Ce montant n'inclut pas la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux FDPTP, qui serait financée, en application de l'article 36 du présent projet de loi de finances, par prélèvement sur recettes à compter de 2004.

(3) Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000.

application de l'article L. 1614-14 du code général des collectivités territoriales, soit un montant de 5.755,35 millions d'euros en 2003.

Parallèlement à cette opération de globalisation, il est mis fin à l'existence de différents fonds : fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), fonds national de péréquation (FNP), fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), dont les concours sont intégrés, pour l'essentiel dans la DGF ⁽¹⁾.

La DGF devient ainsi le pivot central des dotations de l'État aux collectivités territoriales, passant d'un montant de 18.903,66 millions d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2003, soit 32% de l'effort financier de l'État aux collectivités territoriales, à un montant de 36.740,19 millions d'euros en 2004 hors abondements exceptionnels, soit 62% du total de l'effort financier de l'État aux collectivités territoriales.

La globalisation de la DGF autorise une révision de l'architecture des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Dans un souci de lisibilité, celles-ci seraient désormais articulées autour d'une dotation forfaitaire, destinée à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre et d'une dotation de péréquation, ciblée sur les collectivités les plus défavorisées sur le plan fiscal.

La révision de l'architecture des dotations de l'État s'articulerait autour des points suivants :

• **La DGF des régions :**

– la dotation forfaitaire regrouperait les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de 95% de la DGD, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 75% et 95% du taux de la DGF ;

– la dotation de péréquation serait constituée de l'actuel Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

• **La DGF des départements :**

– la dotation forfaitaire regrouperait l'actuelle dotation forfaitaire, majorée de l'actuelle dotation « impôts ménages » et de l'actuelle dotation compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale, ainsi que la compensation au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et 95% de la DGD, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 60% et 80% du taux de la DGF ;

– la dotation de péréquation reprendrait l'actuelle dotation potentiel fiscal et de l'actuelle dotation de fonctionnement minimale (DFM) :

(1) Pour plus de précisions, on peut se reporter aux commentaires des articles 33 et 34 du présent projet de loi de finances.

• **La DGF des communes**

– la dotation forfaitaire regrouperait l'actuelle dotation forfaitaire, la compensation des baisses de DCTP observée entre 1999 et 2001 et la compensation au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 45% et 55% du taux de la DGF.

– la dotation de péréquation comprendrait la DSU et la DSR, ainsi que le fonds national de péréquation (FNP), basculé du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) à la DGF.

Cette nouvelle structure permet, à moyen terme, d'assurer une alimentation pérenne de la politique de péréquation. En effet, pour chaque niveau de collectivité territoriale, le taux d'évolution de la dotation forfaitaire sera moins rapide que celui de la masse totale de la DGF, la différence majorant ainsi chaque année les sommes consacrées à la péréquation. La péréquation ne serait donc pas financée par un prélèvement sur le montant des dotations perçues en 2003 et regroupées dans la dotation forfaitaire, mais par l'affectation d'une partie de l'accroissement annuel de cette même masse.

Ce dispositif constitue ainsi le prolongement de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dont l'article 7 dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

b) La reconduction du contrat de croissance et de solidarité

L'effort financier de l'Etat s'inscrit depuis 1999 dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité.

Ce contrat de croissance et de solidarité a été institué pour trois ans par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), afin de se substituer au pacte de stabilité instauré par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 pour une période également de trois ans, de 1996 à 1998.

Le contrat de croissance et de solidarité vise, comme le pacte de stabilité, à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'Etat, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations, et à associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Il a été reconduit en 2002 par l'article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) et en 2003 par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

L'article 38 du présent projet de loi de finances propose de le reconduire en 2004, selon les mêmes modalités d'indexation que celles retenues en 2003, ce qui permet de garantir aux collectivités territoriales une progression de 812 millions d'euros de leurs ressources.

EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2004

	LFI 2003 à structure 2004 (a)	Prévision d'exécution 2003	PLF 2004	Evolution PLF 2004/LFI 2003 (en %)
I – DOTATIONS SOUS ENVELOPPE				
1-1 Dotation globale de fonctionnement	36.044	36.044	36.740	1,93
Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	91	97	51	
1-2 Régularisation positive de la DGF au titre de 2002	–	61	–	
1-3 Dotation spéciale instituteurs	253	243	199	– 21,22
1-4 Dotation élu local	46	46	47	1,93
1-5 Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP)	872	872	904	3,70
1-6 Dotation régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP)	863	863	895	3,70
1-7 Dotation générale de décentralisation	443	509	797	80,13
<i>dont ajustement au titre des services régionaux de voyageurs</i>	–	–	226	n.s.
1-8 Dotation générale de décentralisation Corse	240	240	245	2,06
1-9 Dotation générale de décentralisation Formation professionnelle	1.389	1.389	1.826	31,44
1-10 Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les FDPTP	107	107	109	1,93
1-11 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	1.419	1.419	1.370	– 3,46
1-12 Majoration exceptionnelle au titre du règlement de Pantin pour la fraction 16%	44	44	36	
TOTAL I	41.813	41.936	43.220	3,36
II – DOTATIONS HORS ENVELOPPE				
2-1 Fonds de compensation pour la TVA	3.664	3.664	3.710	1,26
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	368	380	430	16,85
2-3 Compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines	138	138	138	0,00
2-4 Dotation de développement rural (AP)	116	116	116	0,00
2-5 Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
– Subventions de fonctionnement de divers ministères (1)	734	734	685	– 6,70
– Subventions d'équipement de divers ministères (AP)	1.253	1.253	1.159	– 7,54
– Comptes spéciaux du Trésor (AP)	187	187	37	– 80,44
2-6 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :				
– Réduction pour embauche et investissement (DCTP)	124	109	122	– 1,84
– Compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	2.082	2.055	2.180	4,72
– Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	8.215	7.762	7.603	– 7,45
TOTAL II	16.882	16.399	16.179	– 4,16
TOTAL GENERAL	58.695	58.335	59.399	1,20

(a) Après mouvements entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires, élargissement du périmètre de la DGF et budgétisation du FNPTP/FNP prévu en PLF 2004.

DGF 2003 hors abatements à structure 2003	18.835
Intégration de la compensation de suppression de la part salaires (hors FDPTP)	8.859
Intégration de la compensation aux régions des pertes de recettes fiscales	1.861
Intégration de 95% de la DGD hors concours particuliers	5.755
Intégration de la compensation des baisses de DCTP	188
Intégration du fonds national de péréquation (FNP)	546
DGF 2003 à structure 2004	36.044

Les mécanismes du contrat proposé pour 2004 restent identiques à ceux retenus en 2003 :

– l'indexation du contrat s'applique aux dotations de l'État aux collectivités territoriales dites « sous enveloppe », les dotations hors enveloppe étant exclues de ce mécanisme ;

– les fruits de la croissance sont partagés avec les collectivités territoriales, l’enveloppe « normée » des dotations de l’État étant indexée sur l’évolution des prix à la consommation hors tabac et sur un tiers de celle du PIB ;

– le respect de la norme d’évolution de l’enveloppe normée est assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

b) L’enveloppe normée

Le montant de l’enveloppe normée pour 2004 est de 43,22 millions d’euros. Les modalités de son calcul peuvent être retracées en quatre étapes.

• Première étape : le recalage de la DGF 2003

En application de l’article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, le montant de DGF 2003 est « révisé », afin de tenir compte du montant définitif de la DGF 2002 et du taux de progression de la DGF 2003, tel qu’il peut être calculé à partir des derniers indices économiques connus.

En loi de finances initiale pour 2003, la DGF 2003 a été calculée à partir des indices économiques retenus par le Gouvernement (soit 1,2% pour le taux de croissance du PIB en 2002 et 1,5% pour le taux d’évolution des prix en 2003) et sur la base d’une DGF 2002 non définitive.

Or, le taux de progression de la DGF 2003 s’élève à 2,3%, et non à 2,1% comme le retenait le Gouvernement en loi de finances initiale pour 2003.

RECALAGE DE LA DGF 2003

	LFI 2003	Opérations de recalage
DGF 2002 en base	18.425,232	18.141,203 + 309,014 + 1,5 = 18.451,717
Taux de croissance du PIB en 2002.....	1,2%	1,2%
Taux d’évolution des prix en 2003	1,5%	1,7%
Taux de progression de la DGF 2003 ..	$1,5 + \frac{1}{2} \times 1,2 = 2,1\%$	$1,7 + \frac{1}{2} \times 1,2 = 2,3\%$
DGF 2003 en base	18.812,162	18.876,106

Ce taux de progression s’applique désormais à la DGF 2002 définitive (18.141,203 millions d’euros), auxquels il convient d’ajouter les majorations de la dotation d’intercommunalité et de la DSR que les articles 42 ⁽¹⁾ et 46 ⁽²⁾ de la loi de finances initiale pour 2002 ont prévu de consolider à hauteur, respectivement, de 309,014 millions d’euros et de 1,5 million d’euros dans la DGF 2003.

(1) L’article 42 de la loi de finances initiale pour 2002 prévoit l’intégration, dans la dotation d’intercommunalité, du financement des communautés d’agglomération, auparavant prélevé sur les recettes de l’État et sur la DCTP.

(2) L’article 46 de la loi de finances initiale pour 2002 prévoit la prise en charge par les communes des coûts liés à l’abonnement au Journal officiel des communes chef-lieu de canton et à l’achat des registres d’état-civil.

Le montant de la DGF 2003 « recalée », devant servir de base de calcul à la DGF 2004, s'élève donc à $18.451,717 \times 1,023 = 18.876,106$ millions d'euros.

• Deuxième étape : le montant prévisionnel de la DGF pour 2004

Le montant prévisionnel de la DGF 2004 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF 2004 au montant « recalé » de la DGF 2003, hors majorations exceptionnelles, mais en tenant compte des majorations devant être consolidées dans la DGF 2003.

Le taux de progression de la DGF 2004 résulte du taux d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac prévu pour 2004, soit 1,5%, et de la moitié du dernier chiffre connu du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en volume de l'année 2003, soit 0,5%. L'indice de progression de la DGF 2004 s'élève donc à $1,5\% + \frac{1}{2} \times 0,5\%$, soit 1,75%.

Cet indice s'applique à la DGF 2003 recalée (18.876,106 millions d'euros), à laquelle s'ajoutent les majorations pérennes de la base de la DGF :

– 23 millions d'euros correspondant à la majoration pérenne du solde de la dotation d'aménagement prévue à l'article 27 de la loi de finances initiale pour 2003 ;

– 17.209,187 millions d'euros correspondant au montant de la globalisation de la DGF à compter de 2004 proposée, qu'il convient d'intégrer dans la base de la DGF 2003.

La DGF 2003 devant servir de base au calcul de la DGF 2004 s'établit ainsi à $36.108,293$ millions d'euros ($18.876,106 + 23 + 17.209,187$).

Le montant prévisionnel de la DGF 2004 s'élève donc à $36.108,293 \times 1,0175 = 36.740,188$ millions d'euros.

La DGF 2004 s'inscrit ainsi en hausse de 1,93% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2003 ($18.835,163$ ⁽¹⁾ + $17.209,187 = 36.044,350$ millions d'euros).

Enfin, il convient de noter que la DGF pour 2004 fera l'objet d'une majoration exceptionnelle de 96 millions d'euros proposée à l'article 39 du présent projet de loi de finances.

Au total, le montant de la DGF 2004 s'élève à 36.791,188 millions d'euros.

• Troisième étape : l'indexation des dotations comprises dans l'enveloppe normée

(1) Ce montant inclut les abondements en base précités de 23 millions d'euros, de 1,5 million d'euros et de 309,014 millions d'euros.

➤ ***Les dotations de fonctionnement indexées sur le taux d'évolution de la DGF***

Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF. Le taux retenu dans ce cas de figure est celui de l'évolution du montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances, hors abondements exceptionnels, par rapport au montant, également hors abondements exceptionnels, inscrit dans la loi de finances de l'année précédente.

Pour 2004, ce taux est celui de 1,93% et s'applique à :

- **la dotation spéciale instituteurs (DSI)**, dont le montant est toutefois corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs d'école (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite.

Il convient, en outre, de préciser qu'il est tenu compte de l'effet résultant de la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs d'école). Cet effet est estimé à 5% du nombre d'ayants droit au logement quittant le corps des instituteurs.

Au total, la dotation spéciale instituteurs pour 2004 s'élève à 199,29 millions d'euros, en baisse de 21% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2003.

- **la dotation élu local**, dont le montant pour 2004 s'établit à 47,163 millions d'euros.

On rappellera que, afin d'assurer aux petites communes rurales les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a créé une dotation particulière réservée aux petites communes rurales.

Cette dotation⁽¹⁾ est plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints.

➤ ***Les dotations d'équipement***

La **dotation globale d'équipement (DGE)** des départements et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, en hausse de 3,7% en 2004. En 2004, elle s'élève donc à **904,47 millions d'euros** en AP.

➤ ***Les financements des transferts de compétences***

(1) Cette dotation est codifiée à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes de métropole et des départements d'outre-mer et de l'article 42 de la loi du 3 février 1992 précitée pour ce qui concerne les territoires d'outre mer, Saint Pierre et Miquelon et Mayotte.

La **dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)** et la **dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)**, indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, progressent de 3,7% et s'élèvent, respectivement, à 597,78 millions d'euros et à 296,86 millions d'euros en AP.

La **dotation générale de décentralisation (DGD)** évolue comme la DGF, soit + 1,93%. Il convient toutefois d'appliquer ce taux d'indexation à un montant de DGD pour 2003 réduit en valeur de 3,65 milliards d'euros pour les départements et de 2,11 milliards d'euros pour les régions. En effet, les articles 30 et 31 du présent projet de loi de finances prévoient le basculement, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de 95% de la DGD due aux régions et départements au titre de 2003, à l'exception des crédits consacrés aux concours particuliers départementaux (ports maritimes de pêche et de commerce et bibliothèques départementales de prêt).

Il convient également de prendre en compte les ajustements dont fait l'objet la DGD, notamment un abondement de 225,80 millions d'euros, visant à compenser aux régions les transferts des services régionaux de voyageurs. Le montant de la DGD proposé pour 2004 s'élève ainsi à 797,16 millions d'euros, en hausse de 80% par rapport au montant « rebasé » de 2003.

• **Quatrième étape : l'ajustement de l'enveloppe par une baisse de 3,46% de la DCTP**

Pour 2004, l'article 38 du présent projet de loi de finances propose de reconduire le mode de calcul de l'enveloppe normée applicable depuis 2001, c'est-à-dire d'appliquer au montant de 2003 un indice composé de la prévision d'évolution des prix de l'année à venir (+ 1,50%) et de 33% du taux de croissance du PIB en 2003 (+ 0,5%).

L'indice s'établit dont à :

$$1,5\% + 33\% \times 1,5\% = 1,667\%.$$

TAUX D'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMEE

2001	2002	2003	2004
2,322%	2,259%	1,896%	1,667%

L'enveloppe normée passe donc d'un montant révisé pour 2003 de 41.813,47 millions d'euros à un montant de 42.509,67 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2004. Toutefois, si l'on tient compte des ajustements de gestion, ainsi que des majorations exceptionnelles proposées par le Gouvernement, le contrat de croissance et de solidarité s'établirait en 2004, à 43.230,126 millions d'euros, en hausse de 3,36% par rapport à 2003.

CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE EN 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003 à structure 2004 ^(a)	LFI 2003 révisée à structure 2004 ^(b)	2004 à structure courante	
			PLF 2004 ^(c)	Evolution en % ^{(c)/(b)}
I – ENVELOPPE NORMÉE	36.044,349	36.108,292 ⁽¹⁾	36.740,187	1,75
Dotation globale de fonctionnement (DGF)				
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	252,965	252,965	257,849	1,93
Dotation élu local	46,270	46,270	47,163	1,93
Compensation part salaires de la TP pour les FDPTP	107,091	107,091	109,158	1,93
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes en AP	872,199	872,199	904,470	3,70
Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (DRES/DDEC) en AP	862,719	862,719	894,640	3,70
Dotation générale de décentralisation (DGD) ⁽²⁾	442,542	558,356	569,135	1,93
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse) ⁽²⁾	240,059	240,229	244,867	1,93
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.343,008	1.346,043	1.372,028	1,93
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour création d'entreprise (ancienne REI)	1.419,310	1.419,310	1.370,171	-3,46
SOUS-TOTAL I	41.630,512	41.813,474	42.509,668	1,67
II - AJUSTEMENTS				
- DSI			- 43,553	
- Reliquats du CNFPT			- 15,000	
- DGD Intérieur			2,227	
- SRV			225,800 ⁽³⁾	
- DGD Corse			0,138	
- DGD Formation professionnelle (primes d'apprentissage)	46,420	46,420	454,266	
SOUS-TOTAL II	46,420	46,420	633,878	
TOTAL I + II (hors régularisation)	41.676,932	41.859,894	43.271,752	3,03
III – MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES				
- Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	91,366 ⁽⁴⁾	96,899 ⁽⁴⁾	51,000 ⁽⁵⁾	
- Majoration exceptionnelle au titre du contentieux Pantin (fraction 16%)	44,475	44,475	35,580	
SOUS-TOTAL III	135,841	141,374	86,580	
TOTAL I + II + III (hors régularisation négative)	41.812,773	42.001,268	43.230,126	2,93

(1) Montant LFI 2003 révisé (hors régularisation).

(2) Dont crédits Culture.

(3) Ajustements DGD en application de la loi d'octobre 1985.

(4) Dont 58 millions d'euros au titre de la DSU, 10,5 millions d'euros au titre de la DSR et 22,8 millions d'euros au titre du FNP.

(5) Dont 15 millions d'euros issus des reliquats du CNFPT.

(6) Intégré dans la DGF.

Source : Document remis au Comité des finances locales lors de sa séance du 24 septembre 2003.

La progression de l'enveloppe normée ne pourra être respectée que par une diminution de 3,46% de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Toutefois, si l'on tient compte de l'abondement, à hauteur de 35,580 millions d'euros en 2004, destiné à remédier à l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16% appliquée aux bases de la

taxe professionnelle, la baisse réelle de la DCTP est de 1,75% entre 2003 et 2004 (hors réduction pour création d'emploi).

EVOLUTION DE LA DCTP ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	2003	2004	Evolution en %
DCTP issue du contrat de croissance	1.419,310	1.370,171	- 3,46
DCTP issue du contrat de croissance, majorée de la « compensation Pantin » (fraction 16%).....	1.419,310 + 44,475 = 1.430,785	1.370,171 + 35,580 = 1.405,751	- 1,75
DCTP issue du contrat + compensation « Pantin » (fraction 16%) + RCE ^(a)	1.430,785 + 109 = 1.139,785	1.405,751 + 122 = 1.527,751	- 0,78

(a) RCE : réduction pour création d'entreprise (ancienne réduction pour embauche et investissement).

c) L'évolution des dotations hors enveloppe

La dotation inscrite au titre du **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** est fixée à 3,71 millions d'euros, en hausse de 1,26%.

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes sur les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA.

Avec 3,664 milliards d'euros évalués en loi de finances initiale pour 2003 et 3,71 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, cette dotation est la principale contribution de l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités territoriales.

Le FCTVA est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2004 pourrait donc être supérieur aux prévisions.

Le **prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation** est de 430 millions d'euros, en hausse de 16,85% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003. Le montant de ce prélèvement correspond à l'estimation des recettes pour 2004.

Le produit des amendes forfaitaires en matière de circulation routière fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales. La répartition du produit des amendes de police est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Les dotations accordées sont obligatoirement affectées à des opérations d'amélioration des transports en commun et de la circulation routière.

Les **subventions de fonctionnement** de divers ministères s'inscrivent en baisse de 6,7% pour s'établir, en 2004, à 685 millions d'euros. Les **subventions d'équipement** de différents ministères sont également orientées à la baisse, de 7,54%, et s'élèveraient en 2004 à 1.159 millions d'euros.

Les **compensations versées par l'État au titre de diverses exonérations de fiscalité locale** s'élèveraient en 2004 à 2,18 milliards d'euros, en hausse de 4,72%, tandis que **les compensations de dégrèvements législatifs** atteignent 7,6 milliards d'euros, en baisse de 7,45%.

Les compensations d'exonérations versées par l'État s'expliquent essentiellement par les compensations versées au titre de la taxe d'habitation, d'un montant de 1.148 millions d'euros en 2004. En revanche, les compensations des dégrèvements législatifs sont essentiellement imputables à la compensation des dégrèvements de taxe professionnelle, d'un montant de 5,655 milliards d'euros en 2004.

N°1110 – Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2004 (M. Gilles Carrez (tome I))