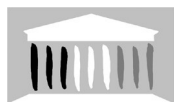


Document mis  
en distribution  
le 30 septembre 2004



N° 1789

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE  
GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 1699) *portant règlement  
définitif du budget de 2003*,

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

---



# SOMMAIRE

---

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE</b> .....	7
<b>I.- LES CHIFFRES CLES POUR 2003</b> .....	7
A.- L'ECONOMIE FRANÇAISE ET SON ENVIRONNEMENT .....	7
1. L'évolution du PIB dans les grandes zones économiques .....	7
2.- Les composantes de la demande .....	8
3.- L'évolution du chômage .....	9
4.- La consommation des ménages .....	10
5.- L'investissement .....	11
B.- LES PRINCIPAUX RESULTATS DU BUDGET DE L'ETAT .....	12
<b>II.- LA POLITIQUE BUDGETAIRE EN 2003 : DES CHOIX DIFFICILES QUI PORTENT LEURS FRUITS EN 2004</b> .....	18
A.- DES DEPENSES CONTENUES PAR UNE REGULATION ENERGIQUE.....	19
1.- Un calibrage correct de la loi de finances initiale .....	20
2.- Une construction des lois de finances encore perfectible .....	24
3.- Une régulation vigoureuse .....	27
B.- LES RECETTES : UN EXERCICE CONTRAINT PAR L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRE .....	29
1.- Une surréaction importante des recouvrements d'impôt aux évolutions de la conjoncture <sup>2</sup> &.....	30
2.- Une politique budgétaire responsable confrontée à l'absence de marges de manœuvre fiscale.....	33

<b>DEUXIEME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
<b>I.- DISCUSSION GENERALE.....</b>	<b>43</b>
<b>II.- EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>51</b>
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2003 .....	51
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général.....	52
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général.....	53
<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général .....	72
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général .....	78
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général.....	82
<i>Article 7</i> : Résultat du budget général de 2003.....	85
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes .....	86
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2004.....	93
<i>Article 10</i> : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2003.....	100
<i>Article 11</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État .....	102
<i>Article 12</i> : Pertes en trésorerie sur fonds bloqués de régies auprès d'ambassades.....	110
<i>Article 13</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait.....	113
<i>Article 14</i> : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2003.....	122
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>125</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Lorsqu'il a été rendu compte des premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003<sup>(1)</sup>, le 31 mars dernier, les caractéristiques de cette gestion budgétaire et sa cohérence sont apparues clairement :

– les dépenses ont été exécutées au niveau voté par le Parlement. La régulation budgétaire y a eu toute sa part, comme l'effort tendant à réduire le « surplomb » de reports qui s'est poursuivi dans la transition entre les exercices 2003 et 2004 ;

– comme à l'accoutumée, le positionnement dans le cycle économique a eu son plein effet sur le niveau des recettes fiscales. Non seulement la croissance a été atone, mais, phénomène traditionnel, le coût de ce ralentissement pour l'Etat a été amplifié : les recettes progressent six fois moins vite que l'économie ;

– l'augmentation du déficit a pour seule origine les moins-values de recettes liées à la conjoncture économique, conformément au choix délibéré, mais judicieux, de ne pas amplifier le ralentissement en préservant à tout prix le déficit voté.

Ce constat est celui qu'il faut avoir à l'esprit au moment d'engager le débat sur le projet de loi de finances pour 2005.

C'est bien dès 2003 qu'ont été engagés les efforts déterminés du Gouvernement, tout particulièrement MM. Francis Mer et Alain Lambert, soutenu par la majorité pour redresser les finances publiques. Leurs premiers fruits apparaissent en 2004. Ils doivent être confortés en 2005.

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

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

---

(1) M. Gilles Carrez, Rapporteur général, rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 (n° 1507).

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

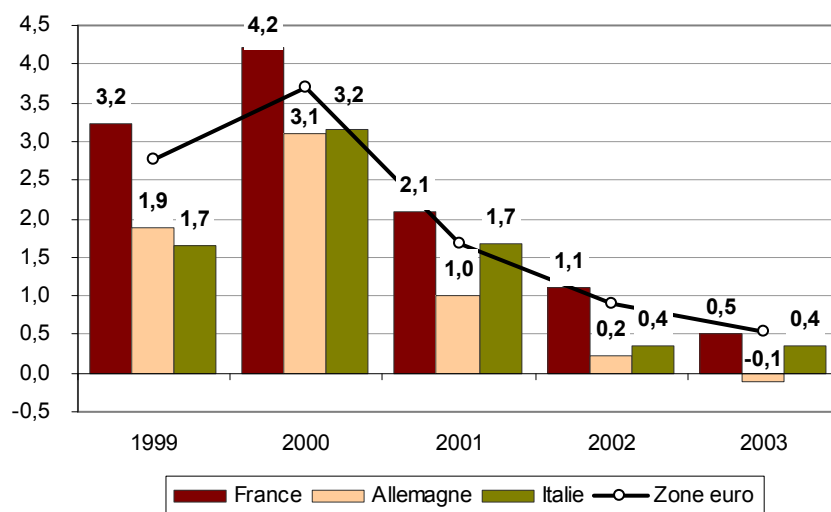
## PREMIERE PARTIE PRESENTATION GENERALE

### I.- LES CHIFFRES CLES POUR 2003

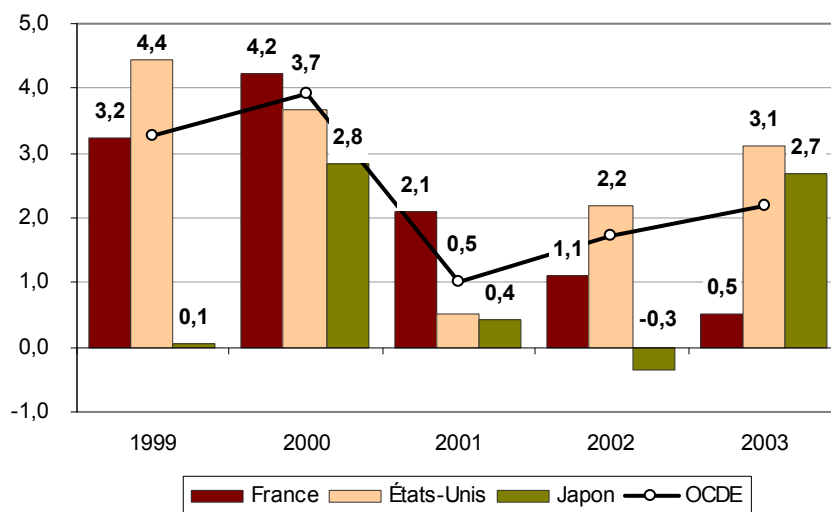
#### A.- L'ECONOMIE FRANÇAISE ET SON ENVIRONNEMENT

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

En 2003, contrairement aux attentes, le ralentissement de l'économie française s'est poursuivi. La croissance en volume s'est repliée à + 0,5%, à égalité avec la zone euro prise dans son ensemble. Elle s'est stabilisée en Italie (+ 0,4%) mais l'Allemagne est entrée en récession (- 0,1%).

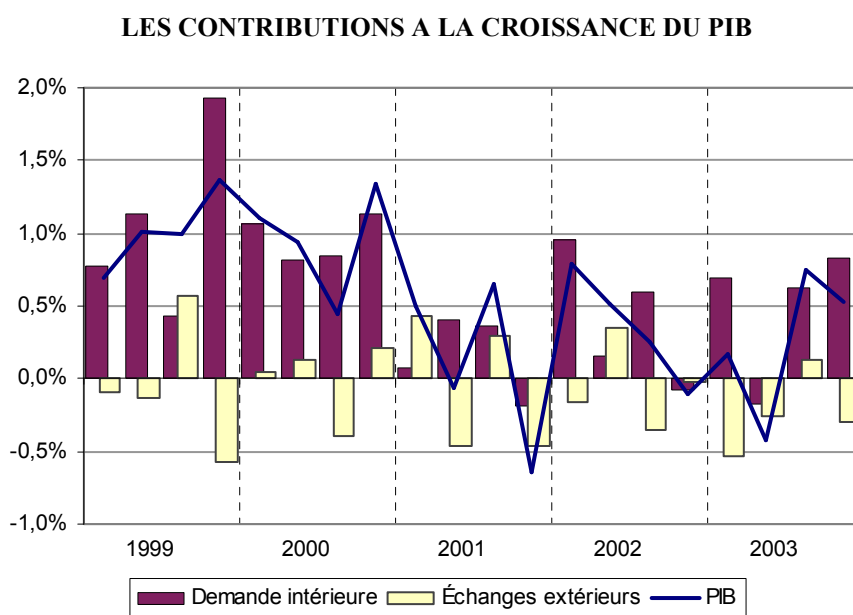


La reprise de 2002 s'est confirmée aux États-Unis en 2003 et le Japon est sorti de la récession. Pour la deuxième année consécutive, les performances françaises en matière de croissance ont été inférieures à celles de l'OCDE.



## 2.- Les composantes de la demande

Les comptes nationaux trimestriels montrent une image plus nuancée que les comptes annuels. La première moitié de l'année 2003 a été mauvaise, dans la lignée de la fin de l'année 2002 : le PIB n'a crû que de 0,2% au premier trimestre et a reculé de 0,4% au second. En revanche, la situation économique s'est sensiblement redressée dans la deuxième moitié de l'année : le taux de progression du PIB a atteint + 0,7% au troisième trimestre, avant de ralentir légèrement au quatrième trimestre (+ 0,5%). En rythme annualisé, la croissance a atteint 2,4% sur la deuxième moitié de l'année.



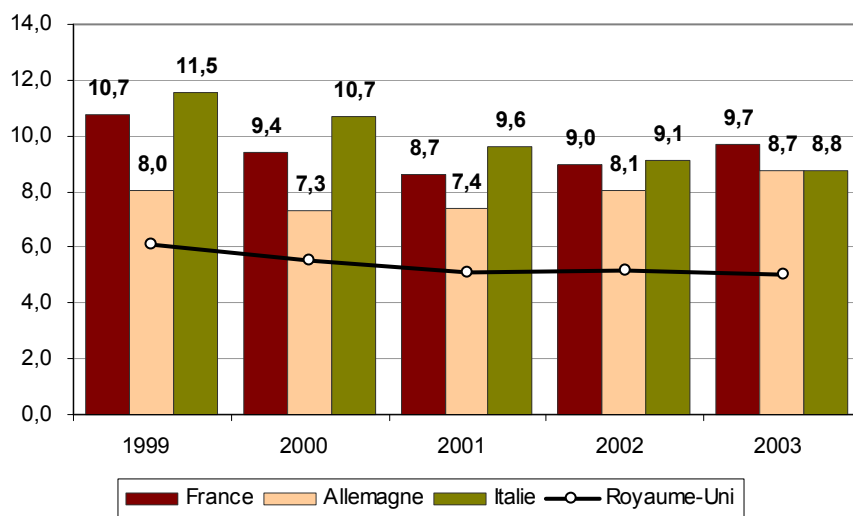
Les exportations ont reculé pendant les deux premiers trimestres, sous l'effet d'un environnement international dégradé, mais sont reparties ensuite. Le comportement plus dynamique des importations a conduit, au total, à une contribution négative des échanges extérieurs à la croissance, à l'exception du troisième trimestre (+ 0,1 point de PIB).

La croissance a donc été sauvée, en 2003, par la demande intérieure. Tout juste suffisante pour compenser, au premier trimestre, l'effet très négatif des échanges extérieurs, elle connaît un passage à vide au deuxième trimestre et ne peut empêcher le PIB total de reculer (- 0,4%). Elle redevient dynamique dans la seconde moitié de l'année, sous l'effet d'une accélération de la consommation (surtout au troisième trimestre) et d'une reprise plus franche de l'investissement (surtout au quatrième trimestre). Toujours un peu erratique, la contribution des variations de stocks ne compte que pour 0,2 point de PIB, en plus ou en moins selon le trimestre considéré : le déstockage de l'économie observé en 2001 et 2002 semble désormais achevé.



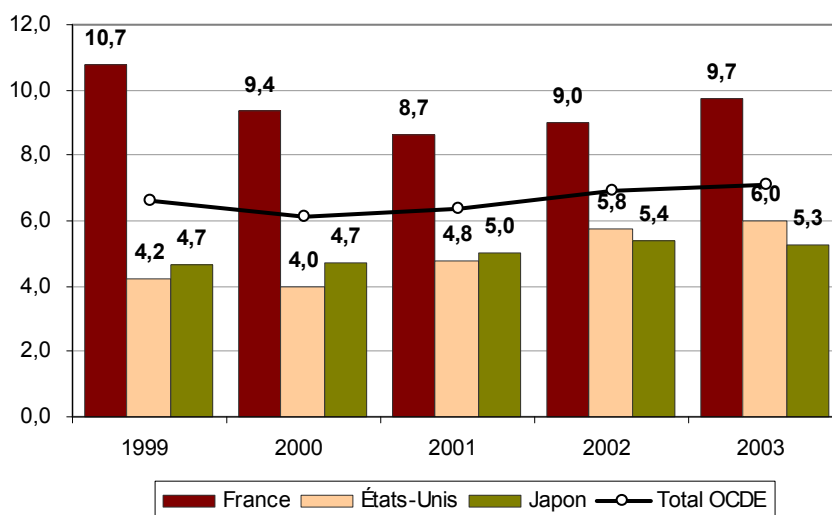
### 3.- L'évolution du chômage

Le taux de chômage a poursuivi en 2003 la remontée amorcée à partir du milieu de l'année 2001 mais visible à partir de 2002 seulement dans les statistiques annuelles. La dégradation en France est, cependant, moins vive qu'en Allemagne, où le taux de chômage atteint 8,7% de la population active, au lieu de 7,3% seulement en 2000. Seule l'Italie parvient à réduire son taux de chômage, malgré le ralentissement de la croissance. Les performances du Royaume-Uni en matière de chômage sont sans commune mesure avec les médiocres résultats des trois grandes économies de la zone euro.



Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2004.

Il en est de même si l'on compare la France aux États-Unis et au Japon.



Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2004.

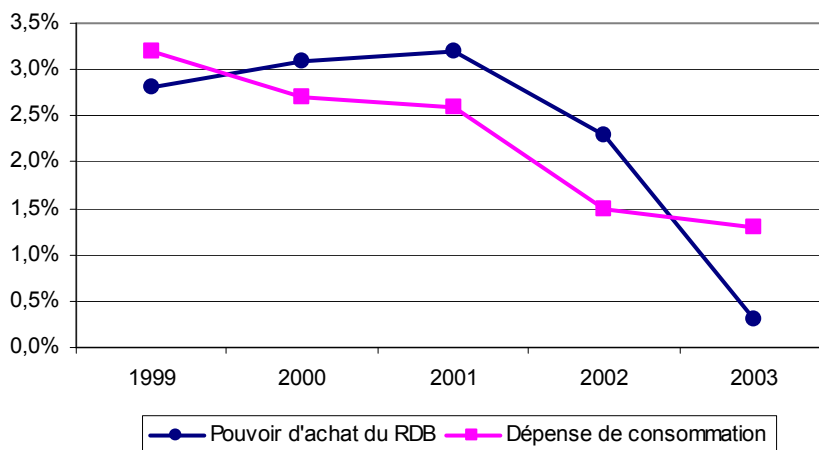
Les jeunes avaient été les premiers bénéficiaires de la baisse du chômage entre 1997 et 2000. Ils constituent la catégorie de population la plus affectée par sa remontée : en 2003, leur taux de chômage atteint 20,8% en moyenne annuelle, au lieu de 19,4% en 2002 et 18,1% en 2001.

#### 4.- La consommation des ménages

En 2003, la consommation effective des ménages s'est accrue de 1,6% en volume et a atteint 1.094,7 milliards d'euros, soit 70,3% du PIB. Elle se répartit entre la *dépense de consommation* directement exposée par les ménages (853,8 milliards d'euros) et la *consommation satisfaite, à titre non marchand, par les administrations* (230,2 milliards d'euros), principalement dans les domaines de la santé et de l'éducation.

La croissance de la dépense de consommation s'inscrit dans la tendance observée au début des années 1990 : + 1,3% en volume. Ce résultat apparaît d'autant plus remarquable que le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages n'a que peu progressé (+ 0,3% en 2003 au lieu de + 2,3% en 2002 et + 3,2% en 2001). Dans un contexte marqué par l'augmentation du chômage, qui joue défavorablement sur la confiance des ménages, ceux-ci ont réduit leur taux d'épargne, qui est ainsi revenu de 16,8% à 15,8% du revenu disponible brut entre 2002 et 2003.

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



Source : INSEE, Comptes nationaux, Informations rapides, n° 126, 27 avril 2004.

Les achats de biens durables reculent de 2,1% en volume par rapport à 2002, sous l'effet du repli des achats d'automobiles (- 5,4%) et de meubles (- 6,1%). En revanche, les autres équipements de la maison connaissent des taux de progression supérieurs à 10% en volume. Les achats de biens semi-durables stagnent, notamment pour les biens textiles. Il en est de même pour les biens non durables, les dépenses d'alimentation reculant de 0,1%.

Les achats de services progressent de 2,7% en volume. Le poste le plus dynamique est celui qui regroupe les services de transports en commun, postes et télécommunications (+ 3,6%). Viennent ensuite les services de santé (+ 3,1%) et de logement (+ 2,2%). En revanche, les services des hôtels, cafés et restaurants reculent de 0,8%.

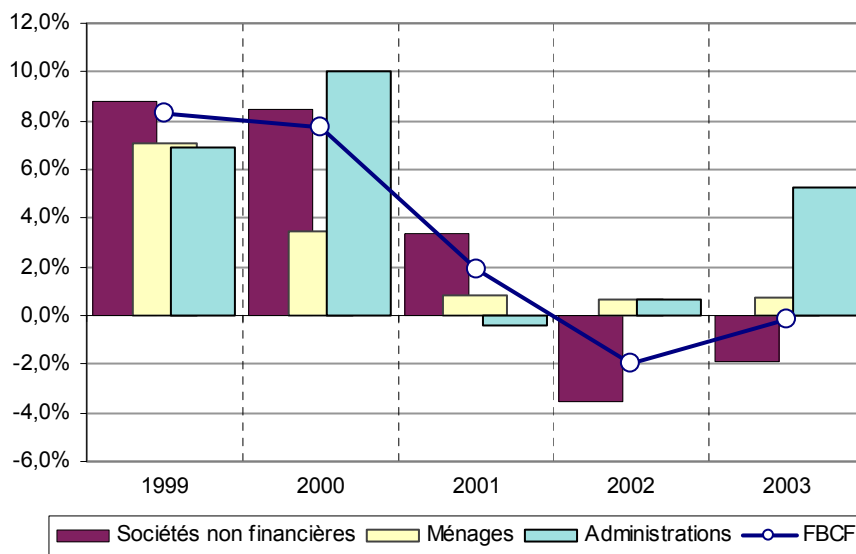
## 5.- L'investissement

La formation brute de capital fixe représente, en 2003, 298,7 milliards d'euros, dont 160,2 milliards d'euros du fait des entreprises non financières (et entrepreneurs individuels), 77 milliards d'euros du fait des ménages (hors entrepreneurs individuels), 50,6 milliards d'euros du fait des administrations publiques et 10,6 milliards d'euros du fait des entreprises financières.

Elle recule en volume de 0,2%, ce qui traduit une amélioration relative par rapport au repli de 2% enregistré en 2002. La dégradation est encore plus sensible pour l'investissement des sociétés non financières : - 1,9% en 2003, après, il est vrai, - 3,6% en 2002. Après trois années fastes, entre 1998 et 2000, l'investissement des ménages est revenu sur des rythmes de progression annuelle plus modestes : + 0,8% par an en moyenne de 2001 à 2003. En revanche, 2003 voit une vive accélération de l'investissement des administrations publiques : + 5,2% au lieu de + 0,7% en 2002 et - 0,4% en 2001.

### ÉVOLUTION RECENTE DE L'INVESTISSEMENT

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



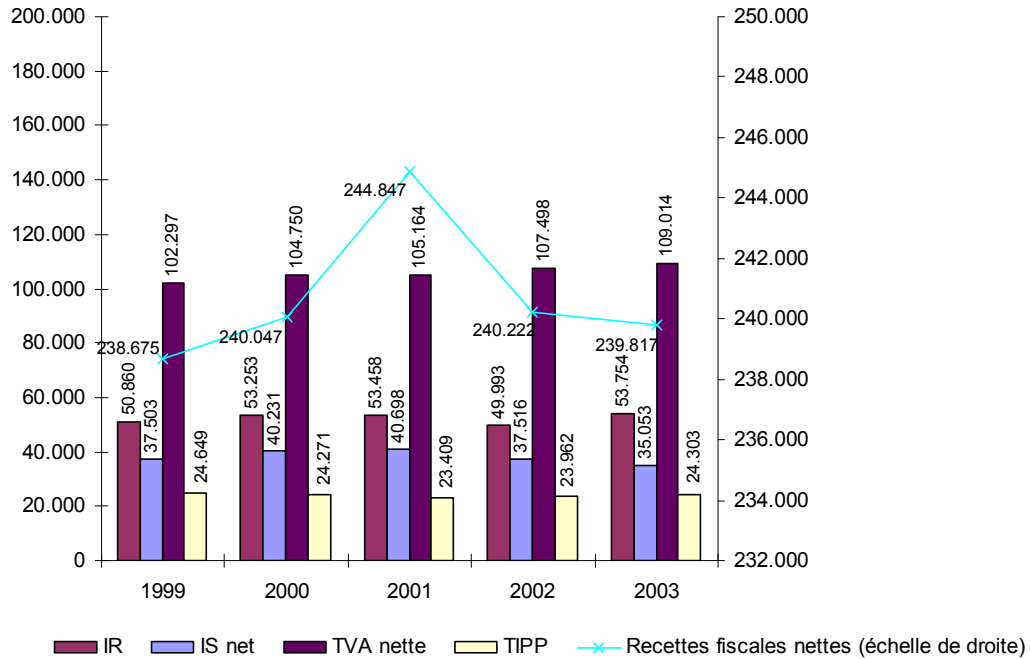
Source : INSEE, Comptes nationaux 2003, juin 2004.

L'investissement dans le secteur de l'automobile recule de 4,5%, comme en 2002. L'industrie des biens intermédiaires connaît sa quatrième année de repli de l'investissement : - 3,8% en 2003 après - 6,7% en 2002. En revanche, celui-ci redémarre quelque peu dans le secteur des biens d'équipement (+ 1,4% en 2003 après - 3,4% en 2002) et confirme sa tendance antérieure dans le secteur des biens de consommation (+ 3,6% en 2003 après + 3,3% en 2002). L'investissement dans le secteur des services montre un recul de 1,4%, sous l'effet du comportement des services aux entreprises (- 2,4%).

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

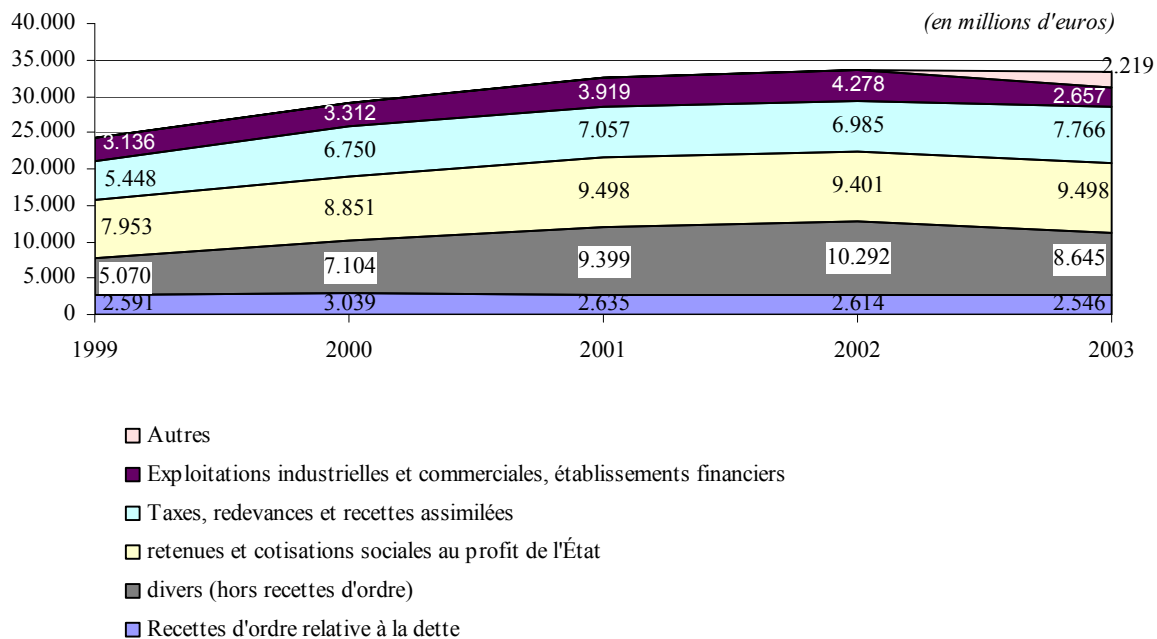
### RECETTES FISCALES NETTES

(en millions d'euros)



Après une chute de 1,9% en 2002, les recouvrements de recettes fiscales nettes restent décevants en 2003, leur niveau étant de 0,2% inférieur à celui constaté l'année précédente. Au total, la moins-value cumulée depuis 2001 a dépassé 5 milliards d'euros. L'impôt sur les sociétés net accentue son déclin (de plus de 14,0% depuis 2001), tandis que le taux de progression des impôts assis sur la consommation (TVA nette et TIPP en hausse modeste de 1,4% pour chacun des deux impôts) diminue de moitié par rapport à celui constaté en 2002. Seuls les recouvrements d'impôt sur le revenu restent dynamiques (+ 7,5%), cette progression étant cependant pour un tiers imputable à un déport de recouvrement de 2002 sur 2003 en raison des retards induits par la baisse de 5% décidée lors de l'été 2002.

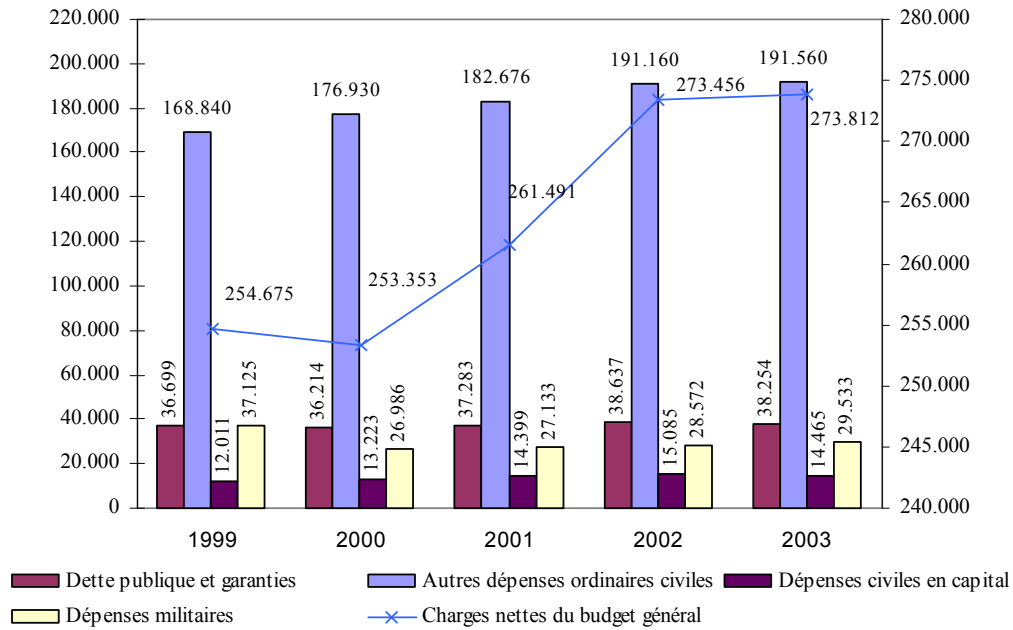
## RECETTES NON FISCALES



Les recouvrements de recettes non fiscales se sont avérés exceptionnellement faibles en 2003, leur repli de 7,9% par rapport à 2002 contrastant fortement avec leur ressaut entre 1998 et 2002 (+ 47%). Les moins-values portent principalement sur les dividendes des entreprises publiques (à 1,3 milliard d'euros en repli de 55% par rapport à 2002) les reversements de la COFACE (690 millions d'euros, - 62% par rapport à 2002) et les prélèvements sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations (1,6 milliard d'euros, - 37%). Ces recouvrements décevants font plus que compenser l'augmentation des produits des amendes (+ 55% pour atteindre 1,1 milliard d'euros) et le dynamisme persistant des produits des jeux (+ 2,5% pour s'établir à 2,7 milliards d'euros).

**CHARGES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT <sup>(1)</sup>**

(en millions d'euros)

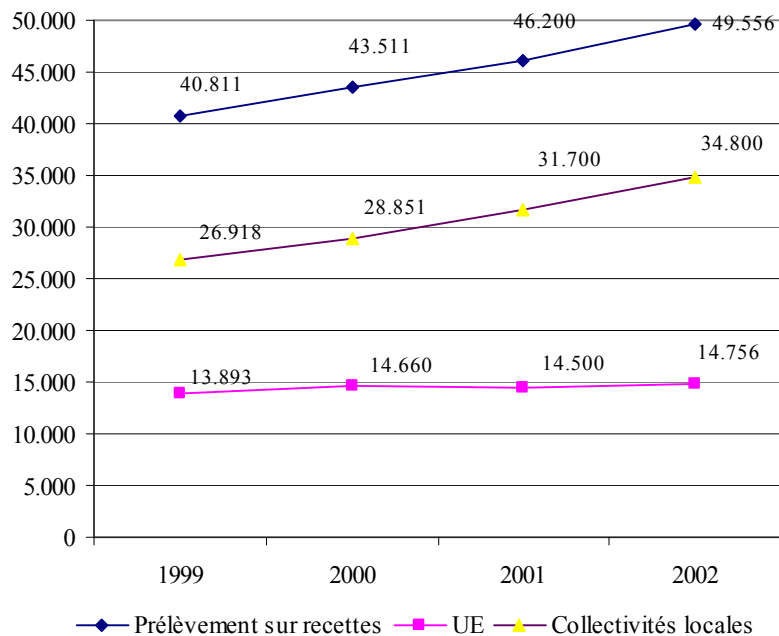


(1) Hors recettes d'ordre, hors fonds de concours.

Après deux années de forte croissance (+3,2% en 2001 puis + 4,6% en 2002), les charges du budget général de l'Etat sont maîtrisées en 2003 (+ 0,13%), sans que cette remise sous contrôle de la dépense publique se fasse aux dépens des investissements (les dépenses civiles en capital étant stabilisées) ou des dépenses militaires (+ 5%). Les dépenses ordinaires civiles autres que celles relatives à la dette publique sont, performance tranchant singulièrement avec le passé, stabilisées en valeur en 2003.

### PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

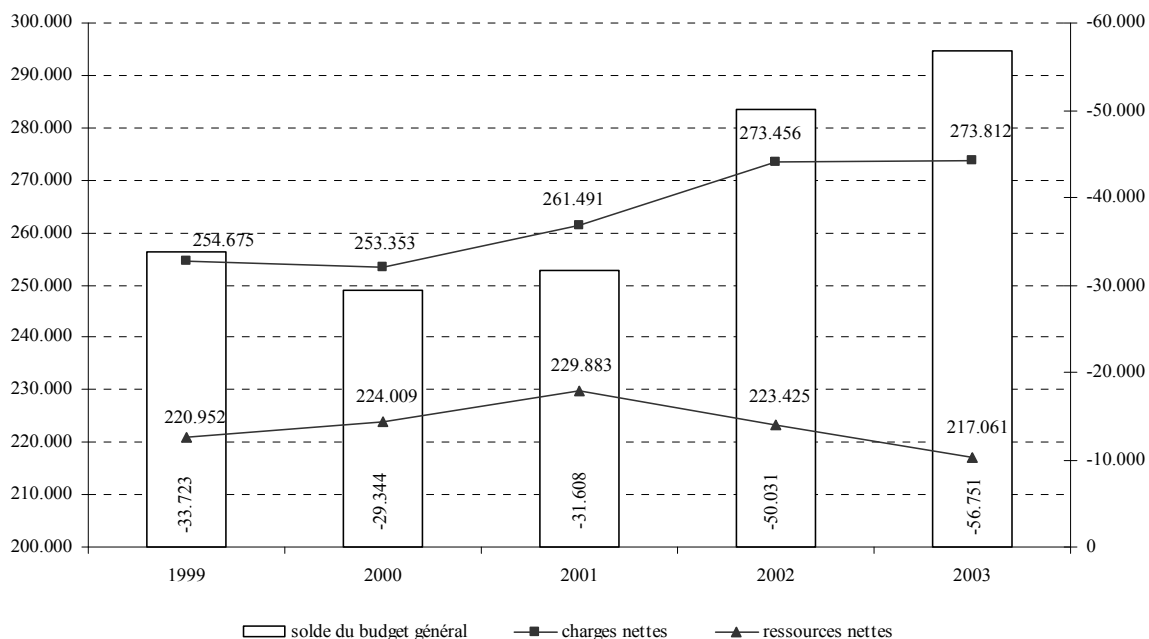
(en millions d'euros)



Les prélèvements sur recettes restent dynamiques (+ 6,8%), la dernière étape de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle induisant un accroissement de plus de 5% des prélèvements au profit des collectivités locales (après cependant une hausse de 10% en 2002).

## ÉQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)



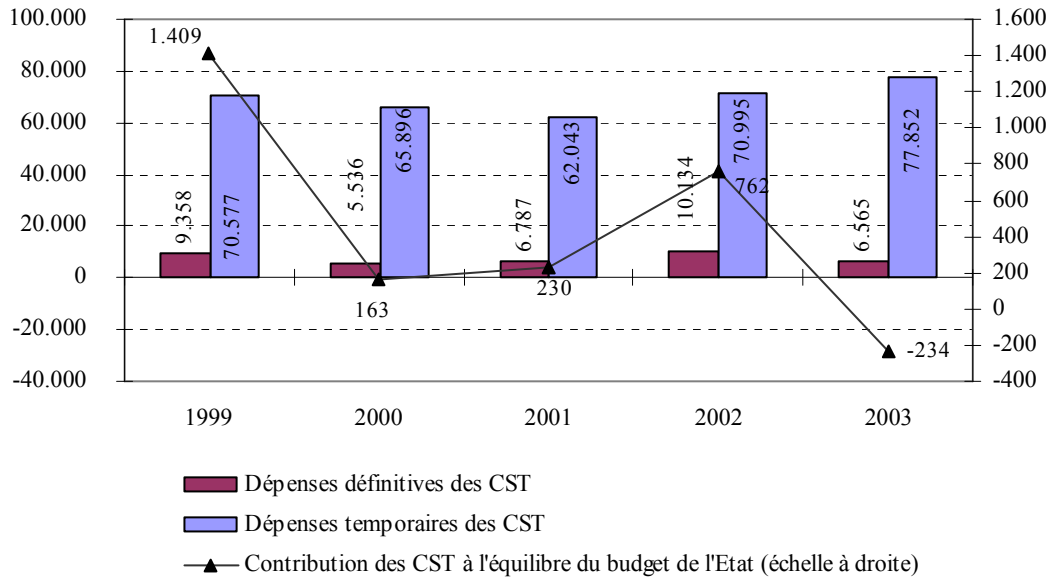
(1) Hors recettes d'ordre, hors fonds de concours.

Grâce à la maîtrise résolue de la dépense, l'effet de ciseau entre les charges de l'Etat et ses recettes est interrompu. La dégradation de 6,7 milliards d'euros du déficit du budget général par rapport à 2002 est ainsi intégralement attribuable aux moins-values fiscales et non fiscales liées au ralentissement conjoncturel.



### DEPENSES ET SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en millions d'euros)



Les comptes spéciaux du Trésor apportent une contribution négative à l'équilibre du budget de l'Etat, leur solde, hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes, étant modestement déficitaire de 234 millions d'euros, des retards dans les négociations de consolidation de dettes des États en développement ayant provoqué un déficit provisoire des comptes de prêt de l'ordre de 1 milliard d'euros.

## **II.- LA POLITIQUE BUDGETAIRE EN 2003 : DES CHOIX DIFFICILES QUI PORTENT LEURS FRUITS EN 2004**

Mis en place au début de l'été 2002, à une période clef dans le processus traditionnel de préparation du budget, le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a dû, dès son entrée en fonction, s'atteler à corriger les tendances héritées de la gestion précédente et engager le programme économique et social de la majorité nouvellement élue.

Les deux lois de finances rectificatives pour l'année 2002 avaient pour but de rétablir la vérité des comptes et d'intégrer une première phase d'allègement des prélèvements obligatoires. La loi de finances pour 2003 s'inscrivait, pour sa part, dans une démarche visant à infléchir la trajectoire des finances publiques et à rompre avec les habitudes antérieures : limitation au strict minimum de la progression des dépenses publiques (+ 1,5% en volume), dont celles de l'État (+ 0,2% en volume) ; réduction du poids des dépenses publiques (- 0,5% du PIB) et réduction du déficit structurel (- 0,3% du PIB) permettant de financer les allègements d'impôts et de charges (- 0,2% du PIB).

Le Gouvernement avait clairement indiqué qu'il conduisait ainsi un effort de consolidation, inscrit dans la durée, mais sans ajustement brutal, tout en réorientant le budget de l'État dans un sens favorable aux priorités retenues.

La construction budgétaire pour 2003 s'appuyait sur un scénario macro-économique tablant sur un raffermissement de la croissance mondiale. Aux États-Unis, il était prévu que les politiques économiques continuent à soutenir la demande et que le maintien de forts gains de productivité fasse peu à peu sentir ses effets positifs sur les perspectives de profit, donc d'investissement, et de pouvoir d'achat du revenu des ménages. En Europe, les hausses de salaires, la désinflation et la reprise graduelle de l'emploi devaient favoriser le rétablissement des revenus au second semestre ; le maintien de conditions monétaires favorables devait conforter la reprise de la demande intérieure, au-delà des effets d'entraînement du commerce mondial. En France, une économie portée par un « socle » de revenu et de consommation relativement robuste devait pouvoir tirer profit du redressement des échanges. En effet, l'ajustement à la baisse de la demande des entreprises semblait toucher à sa fin, alors que le redressement prévu de l'emploi devait être amplifié, en matière de revenu, par les baisses d'impôts et de charges. En définitive, grâce au raffermissement de la demande intérieure et de l'emploi, l'économie française paraissait devoir connaître un taux de croissance de 2,5%, en 2003 après 1,2% en 2002.

En dressant de la sorte le cadre économique de sa politique budgétaire, le Gouvernement n'avait pas méconnu le regain d'incertitudes qui entourait, au tournant de l'été 2002, les perspectives de l'économie mondiale. Il recensait ainsi, parmi les signes annonciateurs d'un possible ralentissement, le reflux des indicateurs les plus récents aux États-Unis, le caractère toujours balbutiant de la

reprise au Japon, la détérioration soudaine des conditions de financement des pays émergents, notamment en Amérique latine, la vigueur insuffisante de la reprise européenne, due notamment à la persistance d'un niveau élevé d'inflation, ainsi que les turbulences boursières outre-atlantique.

Achevant de présenter, dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003, les échanges de vue exposés lors de la réunion du groupe technique de la Commission économique de la Nation (4 octobre 2002), votre Rapporteur général évoquait pour sa part les « *aléas nombreux et significatifs qui, cette année peut-être plus que de coutume, font de l'exercice de prévision un pari de la raison* ». En écho, M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, indiquait à l'Assemblée nationale, lors de la séance du 15 octobre 2002, que « *notre prévision de croissance pour 2003 est raisonnable ; certes, elle est plus élevée que celle, très volatile, des conjoncturistes, mais elle est en ligne avec les chiffres avancés par les organismes internationaux* ». Il ajoutait ensuite : « *le chiffre de 2,5% est pour nous plus qu'une prévision : l'expression d'une volonté* ».

La « volonté » exprimée par le Gouvernement a été malheureusement prise en défaut et les espoirs placés dans une reprise franche de l'économie française ont été déjoués. Dans ces conditions, la préservation des équilibres essentiels de la loi de finances et le contrôle du déficit ne pouvaient plus reposer que sur la maîtrise de la dépense, deuxième pilier des choix budgétaires du Gouvernement.

#### A.- DES DEPENSES CONTENUES PAR UNE REGULATION ENERGIQUE

La loi de finances initiale pour 2003 prévoyait un plafond de dépenses de 273,8 milliards d'euros <sup>(1)</sup>. Comme votre Rapporteur général a déjà eu l'occasion de l'exposer en détail <sup>(2)</sup>, ce plafond a été tenu, malgré les aléas qui animent inévitablement l'exécution des lois de finances.

Ce bon résultat, s'il n'est pas exceptionnel dans l'histoire budgétaire, a été rendu plus facilement réalisable grâce à une construction de la loi de finances initiale qui a su éviter les écueils de l'exercice conduit en 2002 par le précédent Gouvernement.

---

(1) Conformément à une tradition désormais bien établie, ce plafond des dépenses correspond au montant des crédits du budget général, net des crédits pour remboursements et dégrèvements et duquel est défalqué le montant des recettes venant en atténuation des charges de la dette. Cette dernière correction permet de prendre en compte dans la masse budgétaire la charge nette de la dette, plus pertinente que la charge brute en termes économiques et financiers.

(2) Voir le rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003, Assemblée nationale, XII<sup>e</sup> législature, n° 1507, 31 mars 2004.

## 1.- Un calibrage correct de la loi de finances initiale

Mesurer de façon précise la bonne adéquation des autorisations initiales aux besoins n'est pas chose aisée. La simple comparaison entre le niveau des crédits initiaux et celui des dépenses effectives est entachée de biais à caractère technique qui en altèrent la pertinence. Ainsi, l'ouverture de crédits par voie de fonds de concours peut substantiellement augmenter les dotations d'un chapitre. De même, l'abondement d'un chapitre par mouvement réglementaire (arrêté de transfert ou de répartition) n'est pas nécessairement représentatif d'une insuffisance de crédits. On sait également que certains budgets initiaux ont été calibrés, pour 2003, en intégrant un abattement de dotations correspondant à une consommation programmée de crédits reportés depuis 2002.

C'est donc plutôt par « petites touches » successives que l'on peut juger de la qualité de la construction budgétaire proposée par le Gouvernement et approuvée par le Parlement à l'automne 2002.

- Le budget 2003 a consacré un effort important en faveur des quatre priorités identifiées par le Gouvernement. Plus de 2 milliards d'euros de crédits de fonctionnement, d'intervention et d'équipement et plus de 5.000 créations d'emplois y ont été consacrés.

Le budget de la défense a été accru de 6,1% et porté à près de 40 milliards d'euros, dont 8,9 milliards d'euros de crédits de pension, transférés en exécution sur le budget des Charges communes. Cohérente avec la loi de programmation militaire 2003-2007, cette progression visait à consolider l'achèvement de la professionnalisation des armées, notamment avec la création de 1.000 emplois d'EVAT (engagés volontaires de l'armée de terre) et le relèvement de la part des crédits du titre III consacrés au fonctionnement des armées (hors entretien du matériel). Parallèlement, l'annuité de crédits destinés au gros entretien a été portée à 2,6 milliards d'euros, montant supérieur aux 2,4 milliards d'euros théoriques fixés dans la loi de programmation militaire. Enfin, les crédits d'équipement ont été accrus de 11,2%, afin de rattraper le retard pris lors de l'exécution de la précédente loi de programmation militaire.

Le budget de l'Intérieur et de la sécurité intérieure (hors dotations aux collectivités territoriales) a été majoré de 3% et 1.900 emplois de policiers ont été créés dans le cadre de la mise en oeuvre de la première annuité de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI). S'y sont ajoutés, sur le budget de la Défense, la création de 1.200 emplois de gendarmes. De façon plus indirecte mais dans un souci d'efficacité bien comprise, une dotation de près de 47 millions d'euros a été inscrite pour racheter 5 jours supplémentaires de réduction du temps de travail, mesure dont l'impact peut être évalué à 1.800 équivalents temps plein environ.

Le budget de la justice a enregistré les premiers effets de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), notamment une augmentation

globale de 7,4%. Les services judiciaires ont bénéficié de 180 emplois nouveaux de magistrats et 520 emplois nouveaux de titulaires ou contractuels exerçant des fonctions « support » ; les effectifs des services pénitentiaires ont été augmentés de 770 unités, notamment pour les personnels de surveillance ; 310 emplois supplémentaires ont été créés au bénéfice des services de la protection judiciaire de la jeunesse et 100 au profit des juridictions administratives. Les crédits destinés aux équipements immobiliers ont été fortement majorés, l'effort étant, à juste titre, plus marqué pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement, compte tenu des délais nécessaires au lancement des programmes nouveaux sous-jacents à la LOPJ et de la difficulté bien connue du ministère à dépenser à un rythme convenable les crédits d'équipement qui lui sont ouverts.

Les dotations budgétaires consacrées à l'aide publique au développement ont fortement progressé, notamment sur le budget du ministère des affaires étrangères et sur celui du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'objectif poursuivi par le Gouvernement consistait à porter l'effort global en faveur de l'aide publique au développement de 0,3% du PIB en 2002 à 0,37% du PIB en 2003. En particulier, la réforme de la politique européenne d'aide au développement, inspirée par la France, a motivé une majoration de 277,5 millions d'euros de la contribution de la France au Fonds européen de développement. De même, les autorisations de programme du fonds de solidarité prioritaire ont été portées de 150 à 190 millions d'euros, les crédits de paiement restant stables à 112 millions d'euros. L'effort de la France s'est également traduit par 91 millions d'euros de crédits nouveaux ouverts au titre des contrats de désendettement-développement, instrument du volet bilatéral de réduction de dette. Il va de soi que la consommation effective de ces derniers crédits est éminemment tributaire du calendrier des accords trouvés au sein des instances multilatérales entre pays créditeurs et pays débiteurs, calendrier sur lequel le Gouvernement n'a que fort peu de prise. La dépense effective s'est établie à 14,6 millions d'euros, niveau bien inférieur à la dotation initiale ; pour autant, les retards constatés dans l'exécution des contrats de désendettement-développement ont permis, en gestion, de redéployer les crédits non consommés au profit des dons en faveur de l'ajustement structurel : ceux-ci ont occasionné une dépense de 46 millions d'euros alors que 15,6 étaient prévus dans la loi de finances initiale ; de même, les « opérations exceptionnelles » ont mobilisé 25,8 millions d'euros au lieu des 10 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale.

En contrepoint, le Gouvernement a clairement affiché les postes de dépenses sur lesquels seraient effectuées les économies destinées à financer les moyens supplémentaires alloués aux budgets prioritaires et aux autres ajustements de crédits nécessaires à la conduite de la politique gouvernementale. Par exemple, différents dispositifs gérés par le ministère du Travail ont été mis à contribution, pour plusieurs centaines de millions d'euros, de même que certains crédits du budget de la Santé et de la solidarité. Des mesures structurelles permettaient de dégager près de 350 millions d'euros sur les charges générées par les mécanismes de compensation généralisée et spécifique entre régimes d'assurance vieillesse. Le budget de l'Agriculture intégrait l'effet de la rationalisation de la gestion des

offices agricoles et de la révision de conditions de fonctionnement du service public de l'équarrissage, qui apportaient, respectivement, 72 millions d'euros et 205 millions d'euros d'économies, etc.

- L'examen des mouvements ayant affecté les crédits en cours de gestion, qu'ils soient de nature législative ou réglementaire, apporte un éclairage complémentaire sur la qualité du travail de prévision et la pertinence des dotations demandées au Parlement.

Les *transferts de crédits* ne posent pas de problèmes à cet égard : ils consistent simplement à changer le service responsable de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Les principaux transferts de crédits sont bien identifiés, parfaitement récurrents, et reflètent certaines conventions relatives à la construction des lois de finances plutôt qu'un besoin d'ajustement des crédits. Les principales masses concernent :

- le transfert vers le budget des Charges communes des crédits pour charges de pension (fonctionnaires titulaires et ouvriers de l'État), qui sont inscrits en loi de finances initiale sur les différents budgets ministériels, en vue d'offrir une vision plus complète du « coût global de fonctionnement » du ministère concerné (27,2 milliards d'euros, soit près de 94% du total des transferts) ;

- le transfert vers le budget de l'Industrie des crédits destinés à la direction des applications militaires du CEA, inscrits en loi de finances initiale sur le budget de la Défense (1.269,9 millions d'euros, soit 4,4% du total des transferts) ;

- le transfert vers le budget de la Recherche des crédits de recherche duale inscrits en loi de finances initiale sur le budget de la Défense (190,6 millions d'euros) ;

- le transfert vers le budget de l'Intérieur des crédits de la dotation générale de décentralisation relatifs à la compensation des transferts de compétence dans le domaine culturel, inscrits en loi de finances initiale sur le budget de la Culture (152,6 millions d'euros) ;

- le transfert entre sections de crédits de personnel inscrits, en loi de finances initiale, sur le budget de ministères qui n'exercent, en fait, aucun pouvoir de gestion. Ainsi, le budget de l'Environnement « restitue » au budget de l'Industrie et à celui de l'Agriculture, en exécution, les crédits correspondant aux personnels des DRIRE et des DRAF/DDAF qui exercent des missions pour le compte du ministère de l'Environnement, tout en restant gérés dans leurs cadres d'emploi respectifs (126 millions d'euros). De même, le budget de la Mer transfère vers la section Services communs du budget de l'Équipement les crédits nécessaires aux rémunérations et charges sociales de ses personnels, la gestion budgétaire de ces personnels étant centralisée (81,1 millions d'euros).

Nombre d'autres transferts sont tout à fait classiques, comme ceux qui s'effectuent entre les budgets de l'Intérieur, de la Défense et du secrétariat général de la défense nationale, au titre de dépenses relatives à la sécurité nationale.

Les *virements de crédits* constituent une meilleure mesure des ajustements frictionnels qui sont parfois nécessaires pour couvrir les besoins de la gestion. Leur volume est limité par les contraintes fortes imposées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : les virements ne peuvent excéder 10% de la dotation initiale de chaque chapitre concerné et ne doivent être effectués qu'au sein d'un même titre d'un même ministère. La plupart concernent des dépenses de rémunération et fonctionnement (455 millions d'euros), mais les crédits d'intervention ont également donné lieu à 190 millions d'euros de virements. Les virements entre dépenses militaires en capital se sont élevés à 186 millions d'euros. Au total, les virements ont représenté 0,25% des crédits initiaux bruts du budget général, proportion tout à fait comparable à celles observées en 2000 et 2001. Exception faite de 2002, où l'intervention du collectif de printemps a certainement contribué à réduire leur nombre et leur montant total, il semble que l'intensité des ajustements effectués par virement se stabilise depuis 2000, après avoir connu une augmentation continue depuis le milieu des années 1990 (0,07% des crédits initiaux en 1994, par exemple).

La pertinence des dotations initiales s'évalue surtout à l'aune des modifications de nature législative ou quasi législative qui leur sont apportées en cours de gestion ou à la fin de celle-ci.

En matière quasi législative, l'année 2003 a vu la publication de cinq *décrets d'avance*, qui ont été analysés par la Cour des comptes dans un rapport joint au projet de loi de finances rectificative et publié en annexe au rapport établi par votre Rapporteur général sur ce même texte. Leur montant global (934,3 millions d'euros) dépeint une année 2003 sans fard particulier : on est loin des 1.203 millions d'euros de 1999 ou des 1.957 millions d'euros de 1997, ou encore des 2.703 millions d'euros de 1996.

L'analyse détaillée effectuée par la Cour des comptes montre que la plupart des crédits ouverts correspondaient à des besoins urgents non prévisibles dans le cadre de la loi de finances, sauf exceptions.

Enfin, la *loi de finances rectificative* du 30 décembre 2003 a ouvert 3,4 milliards d'euros de crédits nouveaux. Les ajustements effectués à cette occasion confirment la difficulté de prévoir avec exactitude de nombreux postes de dépenses. En particulier, il a été nécessaire de doter à nouveau des crédits à caractère social, comme le RMI, l'aide médicale d'État et l'aide personnalisée au logement, en raison des effets négatifs d'une conjoncture économique moins florissante que prévu.

## 2.- Une construction des lois de finances encore perfectible

Malgré cette qualité globale de la construction de la loi de finances, votre Rapporteur général rejoint volontiers la Cour des comptes dans certaines des critiques qu'elle développe sur « *la gestion des autorisations budgétaires* »<sup>(1)</sup>.

Il serait effectivement préférable, au plan des principes, de doter le budget de la défense, dès la loi de finances initiale, des moyens nécessaires pour couvrir un surcoût récurrent, « en base », des opérations extérieures, déterminé au vu des dépenses exposées en moyenne sur les années précédentes. Le caractère imprévu de ces opérations est devenu une fiction car les engagements extérieurs des armées à l'étranger sont désormais une constante du dispositif militaire national et des orientations de la politique étrangère. Le fait, par exemple, que soient renouvelés selon une périodicité semestrielle les mandats de l'ONU aux forces internationales opérant sous ses couleurs ne suffit pas à leur conférer une précarité qui justifie d'exclure les dépenses correspondantes de la construction budgétaire initiale.

De même, les conditions d'alimentation en crédits du chapitre destiné à doter le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles ne sont certainement pas optimales : la dénonciation par la Cour des comptes d'un mécanisme en vertu duquel « *ce chapitre fonctionne désormais à titre permanent au moyen d'une réserve de crédits ouverts en LFR de l'année précédente, le cas échéant reconstituée en gestion* » peut être entendue<sup>(2)</sup>.

La « prime de Noël » versées aux bénéficiaires du RMI a donné lieu à une ouverture de 260 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2003, après 225 millions d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2002. Nonobstant les évolutions que pourraient apporter la poursuite de la décentralisation, cette prime a acquis un caractère pérenne. Il serait donc tout à fait justifié d'inscrire les crédits nécessaires dans la loi de finances initiale.

Le cas de la dotation nécessaire pour couvrir les charges relatives à l'indemnisation de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) à la suite de l'arrêt des activités liées au phosgène à Toulouse soulève, pour sa part, une question plus fondamentale. A la suite des décisions consécutives à la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse, à l'automne 2002, l'État s'est engagé, par un accord signé le 28 mars 2003, à indemniser la SNPE en contrepartie de la renonciation par celle-ci à toute autre procédure indemnitaire ou contentieuse. L'indemnité s'élève à 300 millions d'euros, à verser en 4 ans, de 2004 à 2007, ainsi qu'une augmentation de capital de 50 millions d'euros. Le choix a été fait d'ouvrir les crédits correspondants dans la loi de finances rectificative pour 2003 et de les reporter sur 2004<sup>(3)</sup>, plutôt que dans la loi de finances initiale pour 2004. Compte

---

(1) *Cour des comptes*, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, juin 2004 (pp. 72 et s.).

(2) *op.cit.*, page 72.

(3) Par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2004, le chapitre nouveau créé à cette occasion a donc été inscrit à l'état H de la loi de finances pour 2004, afin de rendre ses crédits reportables d'un exercice sur l'autre.



tenu de la date de l'accord entre l'État et la SNPE, cette dernière solution aurait été techniquement possible.

L'ouverture en collectif de fin d'année résulte, en fait, d'une démarche assez traditionnelle qui consiste à éviter de « polluer » les grandes masses de la loi de finances initiale par des charges à caractère exceptionnel (même si elles sont programmées sur quelques années) qui ne peuvent être considérées comme entrant dans le socle tendanciel des dépenses de l'État. Le traitement budgétaire de l'indemnisation de la SNPE rejoint, par exemple, celui retenu sous la précédente législature pour financer le plan décidé, au printemps 2000, en vue d'améliorer le remplacement des agents hospitaliers : la première tranche avait été couverte par des crédits ouverts dans la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, la deuxième l'avait été par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2001 et la dernière par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002.

La Cour des comptes dénonce également le fait que « *la LFI comporte des dotations excédentaires manifestement injustifiées* » et que, parallèlement, « *la loi de finances est affectée de sous-évaluations critiquables et répétées* ». Remarquons, tout d'abord, que la concomitance de ces deux défauts, aux conséquences diamétralement opposées, démontre l'absence de volonté délibérée de fausser l'équilibre budgétaire. Nul ne disconvient que certaines dotations « excédentaires » reflètent parfois des priorités d'affichage plus qu'un réel besoin de financement ; cela a toujours été, cela sera toujours. S'agissant plus précisément des crédits d'investissement immobilier du budget de l'Enseignement supérieur (chapitre 56-10), le montant des reports entrant en 2003 pouvait effectivement apparaître disproportionné par rapport à la dotation initiale (163,1 millions d'euros à comparer à 30,9 millions d'euros) et amener à s'interroger sur l'utilité d'abonder encore le chapitre. Assurément, cette situation a favorisé l'exercice intense de la régulation budgétaire, qui, en mars 2003, a annulé 21 millions d'euros et en a gelé 3,4, aboutissant à ce que 91% de la dotation initiale soit rendue indisponible pour les services gestionnaires. Mais l'arrêté des comptes en fin de gestion montre que la dépense a finalement atteint 147,2 millions d'euros, soit 4,5 fois plus que la dotation initiale... Le reliquat de crédits disponibles, reporté vers 2004, est resté élevé (69,6 millions d'euros), mais l'analyse globale de l'exécution, sur l'année, montre que l'accélération du rythme d'avancement des chantiers, notamment dans le cadre du plan « Université du 3<sup>ème</sup> millénaire », devrait ramener très bientôt le rythme de consommation des crédits au niveau du rythme d'ouverture tenu depuis quelques années : la disparition du « surplomb » de reports est bien engagée, sur ce chapitre, et les dotations initiales reflèteront mieux qu'auparavant les besoins réels à financer chaque année.

Que dire des sous-évaluations constatées chaque année en matière de frais de justice ? Conformément à une tradition regrettable, le Rapporteur général de la Commission des finances ne peut faire autrement que de les recenser et de les critiquer, dans le rapport qu'il établit, chaque année, sur le projet de loi de règlement. Le caractère évaluatif de ces crédits a certainement incité l'adminis-

tration, au fil des années, à considérer leur bon calibrage, en loi de finances initiale, comme une activité non prioritaire...

Pour leur part, les crédits initiaux destinés au financement de l'action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion (chapitre 46-81 du budget de la solidarité) sont inférieurs aux besoins depuis 2000 et nécessitent un abondement en gestion, soit par décret d'avance, soit en loi de finances rectificative. Une telle situation devra évidemment être corrigée : l'idéal aurait été un ajustement rapide de la dotation inscrite en loi de finances initiale, dès lors que le dépassement est apparu pérenne. La Cour des comptes note d'ailleurs qu'un rebasage a été effectué dans la loi de finances initiale pour 2004, même si elle estime qu'il est insuffisant. Le choix qui a été fait consiste manifestement à rattraper de façon progressive le décalage entre la dotation initiale du chapitre – actuellement insuffisante – et le besoin « structurel » à couvrir, qui semble se stabiliser à un niveau élevé, l'écart résiduel étant, en l'attente, couvert en gestion en mobilisant les économies qui, statistiquement, apparaissent chaque année au cours de l'exécution des lois de finances.

On touche là au cœur de la problématique soulevée par la Cour des comptes dans les développements qu'elle consacre à la qualité des dotations initiales. La Cour estime que le principe de sincérité budgétaire exige que *« le niveau des crédits ouverts en loi de finances soit établi de telle manière, d'une part, que l'ensemble des dettes ou engagements de l'État au titre de l'exercice concerné puisse être couvert et que, d'autre part, les dotations inscrites soient définies de manière strictement proportionnée aux besoins »*.

Cette conception « micro-budgétaire » du principe de sincérité ne coïncide pas totalement avec celle, plutôt « macro-budgétaire », retenue par le Conseil constitutionnel lorsqu'il entreprend de se prononcer sur la sincérité d'un projet de loi de finances. La doctrine du Conseil constitutionnel a été clairement exposée dans la décision qu'il a rendue, le 25 juillet 2001, à propos de l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Il a estimé, en l'espèce, que le principe de sincérité suppose *« l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre »* des lois de finances.

La portée différente donnée par ces deux institutions à un même principe peut brouiller le débat public, même si chacune des acceptions a son entière légitimité. En particulier, il n'est pas concevable d'instrumentaliser les critiques formulées par la Cour des comptes pour arguer *a posteriori* d'une prétendue « insincérité » de la loi de finances qui aurait été susceptible d'encourir la censure du juge constitutionnel.

Au-delà de cette controverse potentielle, il apparaît que la couverture en gestion (décret d'avance ou loi de finances rectificative) plutôt qu'en loi de finances initiale de certains besoins connus et chiffrables résulte d'un arbitrage entre les avantages et les inconvénients des deux options possibles.

L'ouverture des crédits en loi de finances initiale renforcerait, sans aucun doute, la « sincérité » de celle-ci au sens où l'entend la Cour des comptes. De même, la qualité de l'information du Parlement serait grandement accrue, le conduisant à accorder l'autorisation de dépenser en étant mis à même d'évaluer pleinement la portée de sa décision. En revanche, ce procédé conduirait à majorer la masse des crédits votés en faisant abstraction des « économies statistiques » évoquées ci-avant. De ce fait, le montant global des dépenses se trouverait artificiellement majoré et l'équilibre prévisionnel artificiellement dégradé. La réconciliation entre prévision et réalisation interviendrait, au mieux, à l'occasion du collectif de fin d'année, sinon en loi de règlement. Un tel édifice budgétaire serait-il vraiment plus « sincère » que les constructions actuelles ? Oui, dans le détail des dotations prises une par une ; non, dans les grandes masses qui reflètent les orientations de la politique budgétaire.

Le système actuel, s'il n'est pas exempt de défauts et s'il rudoie quelque peu le principe de sincérité<sup>(1)</sup>, voire le principe d'annualité, offre peut-être au Parlement une meilleure vision des enjeux globaux des finances publiques. Il reste que, ça ou là, les entorses les plus sévères à ces principes gagneraient à être corrigées... surtout quand, année après année, les annexes budgétaires s'efforcent de persuader les parlementaires – voire de leur démontrer – que les dotations demandées correspondent *exactement* aux besoins et qu'il n'est donc pas raisonnable de prétendre les modifier au cours des débats.

### 3.- Une régulation vigoureuse

Les « économies statistiques » apparaissent de façon plus ou moins naturelle. La régulation budgétaire s'emploie, justement, à favoriser leur naissance, quitte à forcer la main aux services gestionnaires. Sur ce plan, nul ne disconviendra que la régulation appliquée à la gestion 2003 a été particulièrement efficace.

Annoncée dans son principe dès la discussion du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, en première lecture, la régulation 2003 s'est déployée à compter du mois de février à la faveur d'un gel des crédits initiaux portant sur 4 milliards d'euros, bientôt suivi, au début du mois de mars, par l'annulation de 1,4 milliard d'euros et le maintien du gel pour les 2,5 milliards d'euros restants. La publication des reports de 2002 vers 2003 a été rapidement assortie d'un gel des crédits concernés, à hauteur de 6,7 milliards d'euros. Au fil de l'été, certaines mises en réserve ont été levées, mais un nouveau décret d'annulation, le 3 octobre, a réduit les crédits d'un milliard d'euros.

La régulation budgétaire, pratique assez traditionnelle mais souvent fort discrète, a obtenu une consécration dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Le III de l'article 14 de ladite loi organique fait obligation de communiquer aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

---

(1) *Au sens de la Cour des comptes...*

« tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles ». On notera que la levée des mises en réserve ne fait pas partie des informations dont doivent bénéficier les commissions de finances. Ceci pourrait rendre difficile un suivi « fin » de la régulation, en particulier de ses assouplissements progressifs – car l'objectif de la régulation n'est pas de bloquer les crédits pour préparer des annulations, mais de créer des marges de manœuvre pour mieux absorber les aléas de gestion.

Contrairement à ce qui est trop souvent affirmé, la régulation budgétaire n'est pas rendue nécessaire par un éventuel écart entre les prévisions initiales de recettes et les encaissements effectifs, en vue d'éviter un dérapage du déficit. Dans la logique budgétaire retenue par l'actuelle majorité, la régulation se justifie pas la nécessité absolue de contenir la dépense dans les limites fixées par le Parlement. La régulation est un outil de pilotage de la dépense et non de l'équilibre. Elle fait de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses l'horizon indépassable de la gestion, même si, par nature, elle contraint les administrations dépensières et peut contrecarrer des projets ou des politiques dont les financements ont été pris en compte dans la détermination des crédits.

La régulation n'existe que parce que les dotations ouvertes en lois de finances n'intègrent pratiquement pas de marges de manœuvre pour faire face aux événements imprévus ou mal évalués. Paradoxalement, c'est là où elle est le plus utile qu'elle est le moins légitime, puisque les dotations correspondent à la totalité des besoins identifiés au moment où est arrêté le projet de loi de finances. Mais la régulation est dévoyée dans son principe si les dotations ont été artificiellement minorées, pour des raisons d'affichage, et qu'il faut coûte que coûte « faire de la place » dans les crédits pour financer des dépenses inéluctables. Elle est également dévoyée si les contraintes exercées en gestion ne conduisent pas à maîtriser la *source* de la dépense, mais le seul *acte* de dépense, avec pour unique résultat l'accumulation des reports de charge sur l'exercice suivant.

En 2003, comme les années précédentes, la régulation exercée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'échappe pas à ces écueils. Même si son annonce précoce avait pour but de préparer les esprits dans les services administratifs et de faciliter, ce faisant, l'adaptation des modes de gestion, son intensité a certainement surpris. Elle a pu recréer de l'incertitude là où le Gouvernement voulait, au contraire, éclaircir l'environnement des gestionnaires. D'où la référence faite par la Cour des comptes à « *un mode de gestion dégradé, voire irrégulier : priorité donnée aux actions nouvelles au détriment des dépenses obligatoires ou récurrentes ; allongement des délais de règlement des factures ; entorses aux procédures d'engagement des crédits et de passation des marchés publics ; réalisation de dépenses hors de toute programmation cohérente ou dans l'urgence* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) *op. cit.* (page 76).

Si la régulation 2003 n'a servi qu'à développer ce genre de comportement, elle aura, clairement, échoué – malgré son succès réel pour contenir la dépense comptabilisée en 2003. Mais, sur le moyen terme, la « mise sous tension » des administrations ne peut manquer d'avoir des vertus. Elle oblige, notamment, à renforcer la capacité d'expertise visant à distinguer les dépenses obligatoires et inéluctables des dépenses qui sont moins nécessaires. Elle apprend, peu à peu, à agir en amont, au niveau de la source de la dépense, afin d'infléchir réellement la pression qui s'exerce sur les finances publiques. Elle constitue donc le premier étage – certes, le plus frustré et le plus brutal – d'une réforme de l'État qui vise à améliorer le rapport coût / bénéfice des politiques publiques.

En ce sens, la régulation budgétaire peut aussi être le révélateur qui permet d'interpeller le pouvoir politique sur les décisions qu'il prend... ou qu'il convient de prendre. L'apparition de reports de charges comme la sollicitation excessive des fonds de roulement ou l'accumulation de dettes vis-à-vis d'organismes (le plus souvent dans la sphère sociale) qui assurent, pour le compte de l'État, la mise en œuvre et le préfinancement d'une politique publique sont autant de signes annonciateurs qu'il existe un décalage trop important entre les objectifs que se fixe la puissance publique en matière financière et ceux qu'elle fixe à ses opérateurs. Il revient au pouvoir politique de réconcilier ces objectifs.

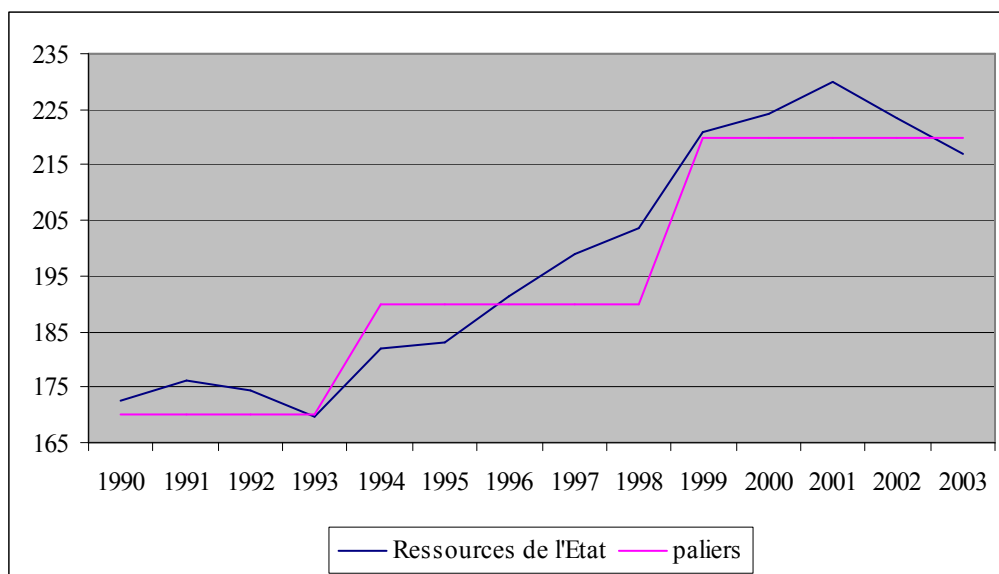
La régulation budgétaire – démarche infra annuelle de gestion – rejoint ainsi la programmation pluriannuelle des finances publiques comme aiguillon de la réforme : la contrainte financière, exercée intelligemment, devient à la fois le prétexte et le cadre du changement. L'État et la Nation y trouveront profit.

#### B.- LES RECETTES : UN EXERCICE CONTRAINT PAR L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRE

Pour la deuxième année consécutive, les ressources de l'Etat ont diminué de 2,8% en 2003 pour se situer, à 217,1 milliards d'euros, au point bas de la zone des 220 milliards d'euros dans laquelle stagnent les recettes depuis 1999. Il a ainsi appartenu à la nouvelle majorité d'exécuter un budget dont le niveau de recettes était, en valeur absolue, le plus bas depuis 1998.

## EVOLUTION DES RESSOURCES DE L'ETAT <sup>(a)</sup> DEPUIS 1990

(en milliards d'euros)



(a) Hors fonds de concours, hors recettes d'ordre.

### 1.- Une surréaction importante des recouvrements d'impôt aux évolutions de la conjoncture.

Ce tassement des ressources de l'Etat tient principalement à la stagnation des recettes fiscales nettes en 2003 après leur réduction en 2002, leur niveau, à 239,8 milliards d'euros, étant de 5 milliards d'euros inférieur à celui constaté en 2001. Cette moins-value résulte de la combinaison de deux éléments d'inégale importance. Tout d'abord, le ralentissement de la croissance a évidemment pesé sur les recouvrements. Pourtant, si les produits de l'impôt avaient évolué au même rythme que l'économie depuis 2001, leur niveau aurait été supérieur de 17,4 milliards d'euros à celui effectivement constaté en 2003. L'essentiel du tassement des ressources fiscales trouve surtout sa source dans un autre phénomène d'une ampleur spectaculaire : la **surréaction des recouvrements aux évolutions cycliques de l'économie**, en particulier dans les phases de retournement de la conjoncture. Cette surréaction, mise en évidence par le concept d'élasticité des recettes fiscales nettes à la variation du PIB, a ainsi coûté à l'Etat 12 milliards d'euros entre 2002 et 2003.

L'exécution 2003 témoigne de l'ampleur de ce phénomène : l'assise de 40% des produits fiscaux sur les résultats économiques de l'année précédente, elle aussi caractérisée par un net ralentissement de la conjoncture, a pesé sur les recouvrements, les ressources fiscales augmentant à un rythme 6 fois inférieur à celui de la croissance, aussi modérée soit cette dernière.

La surréaction à la persistance du ralentissement économique est manifeste s'agissant de l'impôt sur les sociétés dont le produit net est inférieur de

2,5 milliards d'euros (– 6,6%) à celui constaté à 2002. Au total, les recettes d'impôt sur les sociétés ont diminué de 6,1 milliards d'euros depuis 2001 (de 41,2 à 35,1 milliards d'euros), soit de 15%.

Elle semble cependant toucher l'ensemble des grands impôts. La TVA nette, pourtant habituellement considérée comme un impôt suivant de près les évolutions annuelles de l'économie, semble ainsi obéir désormais à un profil plus cyclique amplifiant les retournements conjoncturels. Le produit net de cet impôt (+ 1,4%) n'a pas progressé au même rythme que la consommation, le maintien d'une conjoncture économique atone ayant incité les entreprises, dont la trésorerie restait dégradée, à faire jouer plus rapidement leurs droits à remboursements, lesquels ont progressé de 7,9%.

Il est essentiel de bien cerner ce que signifie cette forte surréaction des recettes fiscales – et non fiscales – aux évolutions de l'économie, et surtout de prendre conscience que ce phénomène joue dans les deux sens.

Les phases de reprise et de progression de l'activité impriment en effet aux ressources de l'Etat un rythme de progression très supérieur à celui de l'économie dans son ensemble. Ainsi, entre 1999 et 2001, l'élasticité a atteint 2, les recettes fiscales progressant donc spontanément à un rythme deux fois plus important que celui du PIB.

Cependant, à moyen terme, les recettes fiscales ne peuvent évoluer plus rapidement que leur assise, la richesse nationale. En dehors de toute mesure nouvelle affectant le produit des impôts, l'élasticité est ainsi égale, en moyenne, à l'unité. C'est pourquoi, dans les phases de retournement de l'activité, le ralentissement des recouvrements fiscaux est beaucoup plus marqué que celui de l'activité. Ainsi, en 2002 et en 2003, l'élasticité s'est effondrée à presque 0 puis à moins de 0,2. En clair, comme il a été dit, les recettes fiscales ont progressé six fois plus lentement que l'économie.

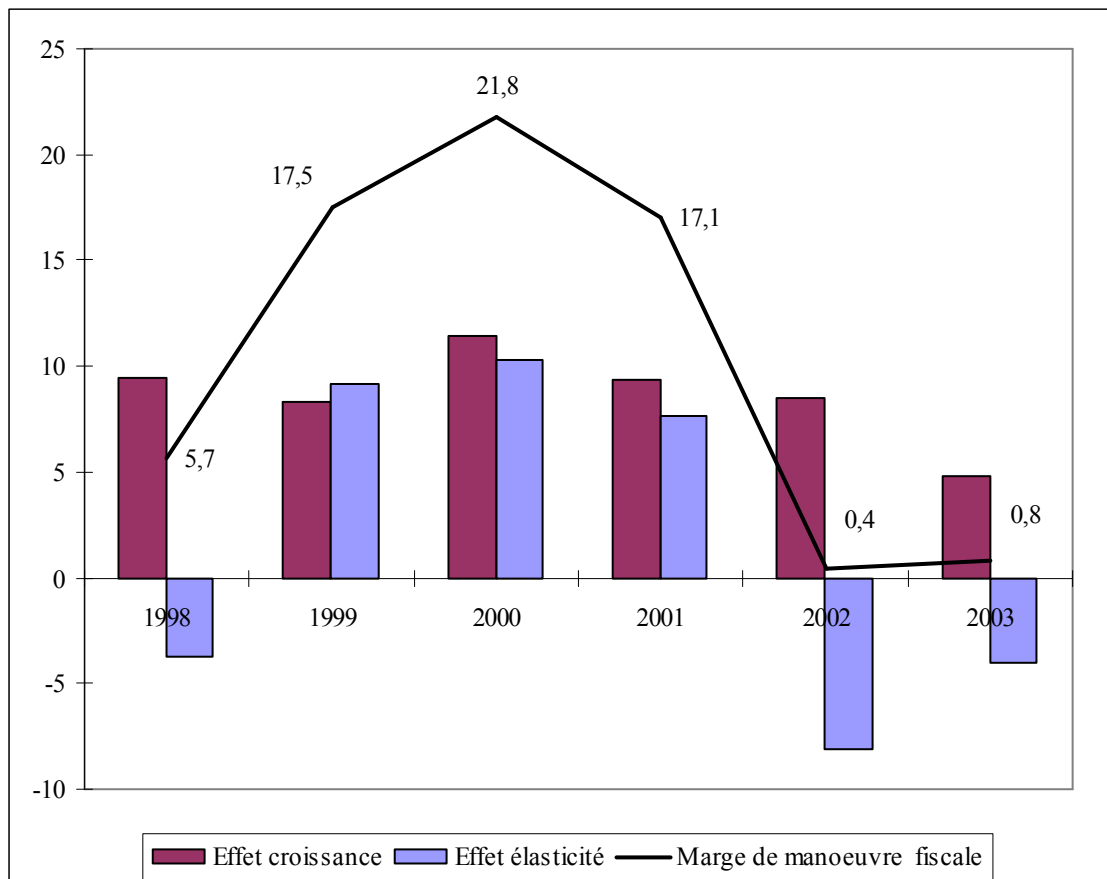
Ce phénomène est illustré par le graphique ci-après. Ce dernier décrit les marges de manœuvre budgétaires annuelles dégagées par la croissance spontanée des ressources fiscales – c'est-à-dire avant toute mesure législative ou réglementaire modifiant le produit des impôts – en séparant la part de cette croissance qui est due à la progression du PIB (c'est-à-dire l'accroissement des recettes fiscales au même rythme que le PIB), « l'effet croissance », et celle liée au niveau de l'élasticité, « l'effet élasticité ».

**On remarque que les marges de manœuvre apportées par une surréaction des recettes à la progression de l'activité, qui représentent la moitié des marges de manœuvre totales dans les années de forte croissance, sont compensées par des moins-values tout aussi importantes dans les phases de retournement du cycle économique.**

De manière imagée, il est possible d'en conclure que **le ralentissement de la croissance reprend très vite la moitié des fruits que son accélération avait apportés**. Cette récupération est manifeste entre 2001 et 2002 : si l'amplification des effets de la croissance a relevé de 7,7 milliards d'euros le niveau des recettes fiscales nettes en 2001, ce même effet élasticité a réduit de 8,1 milliards d'euros la marge de manœuvre fiscale sur laquelle s'est appuyé l'exercice 2002.

#### LES MARGES DE MANŒUVRE FISCALES ANNUELLES : LA SURREACTION DES RECETTES A LA CROISSANCE

(en milliards d'euros)



Ce phénomène a deux grandes implications pour la conduite de la politique budgétaire.

Tout d'abord, au stade de la prévision, l'attention – très médiatisée – accordée à la détermination du taux de croissance de l'économie pour l'année budgétaire apparaît très largement excessive. **L'essentiel est moins le choix d'un chiffre** (une différence de 0,10 point de PIB dans le taux de croissance retenu dans la construction de la loi de finances, par exemple 2,50% au lieu de 2,40%, pour une élasticité unitaire, ne modifie que de 250 millions d'euros le montant des recettes fiscales anticipées) **que la détermination du niveau d'élasticité des recettes fiscales à la croissance** (la différence, pour un taux de croissance de



2,5%, entre le niveau des recettes fiscales lié à une élasticité de 1 et celui lié à une élasticité de 1,5 est supérieur à 5 milliards d'euros).

Ensuite, **la forte cyclicité des ressources fiscales impose une grande prudence dans l'utilisation des marges de manœuvre budgétaires annuelles.** L'exemple de 2001 est une nouvelle fois éloquent : la précédente majorité a dépensé l'intégralité de la marge de manœuvre à sa disposition (20,4 milliards d'euros <sup>(1)</sup> en incluant la progression des recettes non fiscales) par des hausses de dépenses (pour 10,5 milliards d'euros) et des baisses d'impôts (pour 12,3 milliards d'euros), sans faire la part, dans les fruits de la croissance, du permanent et du provisoire.

La sanction de cette imprévoyance n'a guère tardé. Dès 2002, le retournement de l'élasticité, diminuant comme on l'a vu de 8 milliards d'euros les recettes fiscales spontanées, a réduit à néant la marge de manœuvre budgétaire, et par conséquent le dérapage de la dépense (15,3 milliards d'euros) et les allègements fiscaux (5,1 milliards d'euros dont plus de la moitié résultant de décisions prises par l'ancienne majorité) se sont presque intégralement répercutés sur le déficit de l'Etat, qui s'est creusé de 18,4 milliards d'euros.

## 2.- Une politique budgétaire responsable confrontée à l'absence de marges de manœuvre fiscale.

**En 2003, la persistance d'une croissance faible (0,5%) prolongement ultime du ralentissement (réduisant l'élasticité des recettes fiscales à moins de 0,2) a annulé toute marge de manœuvre budgétaire.** A l'inverse, l'évolution des recettes fiscales et non fiscales s'est traduite par une **baisse spontanée de 1,9 milliard d'euros des ressources de l'Etat.**

Les recettes fiscales nettes n'ont en effet progressé, avant mesure nouvelle, que de 0,8 milliard d'euros. En considérant que l'indexation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu est une mesure en quelque sorte automatique, parce que reconduite chaque année, et en la traitant par conséquent comme « spontanée » et non comme une mesure nouvelle, les recettes fiscales tendanciennes se sont même réduites de 0,3 milliard d'euros. Concomitamment, après des années de croissance spectaculaire (+46% entre 1998 et 2002), les recettes non fiscales, à 32,7 milliards d'euros, se sont pour leur part nettement repliées (-2,6 milliards d'euros par rapport à 2002, soit -7,6%).

---

(1) Voir plus bas le graphique « Répartition de la marge de manœuvre budgétaire ».

**EVOLUTION RECENTE DES RECETTES FISCALES NETTES**

(en milliards d'euros)

	2001	2002	exécution 2003	écart 2002/2003	dont progression spontanée	variation	
						totale	spontanée
impôt sur le revenu <sup>(a)</sup>	53,5	50,0	53,8	3,8	4,7	7,5%	9,4%
impôt sur les sociétés net	40,7	37,5	35,1	-2,5	-2,9	-6,6%	-7,8%
TIPP	23,4	24,0	24,3	0,3	-0,5	1,4%	-2,2%
TVA nette	105,2	107,5	109,0	1,5	1,3	1,4%	1,2%
Autres impôts nets	22,1	21,3	17,7	-3,6	-2,8	-16,7%	-13,4%
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>244,8</b>	<b>240,2</b>	<b>239,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,1%</b>

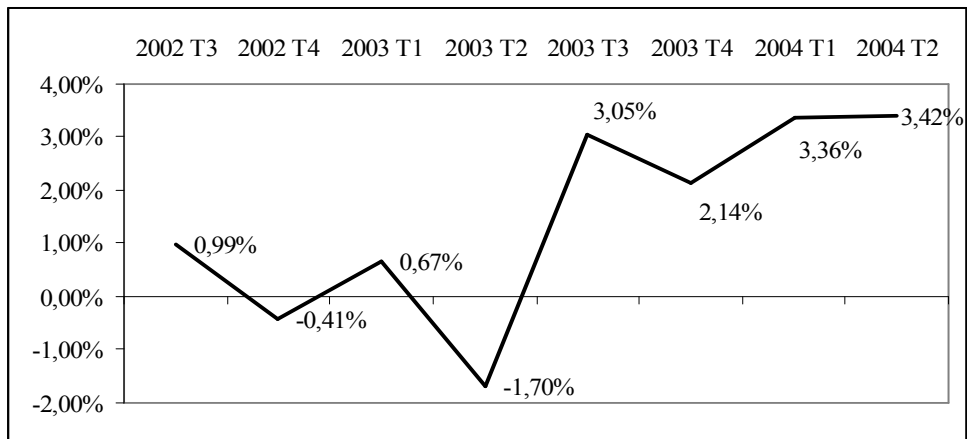
(a) Indexation des tranches du barème traitée en variation spontanée et non en mesure nouvelle (2001 : 810 millions d'euros, 2002 : 977 millions d'euros, 2003 : 1074 millions d'euros).

Face à cette absence totale de marges de manœuvre, la politique budgétaire mise en œuvre a consisté à trouver le juste équilibre entre le soutien indispensable de l'activité, l'enclenchement des signaux propres à restaurer la confiance des ménages et à promouvoir l'initiative et l'activité et l'installation de nos finances publiques sur un sentier d'assainissement structurel à long terme.

- La première préoccupation a conduit à **ne pas contrarier la reprise de l'économie par un alourdissement des prélèvements**, et donc à constater les moins-values fiscales conjoncturelles au fur et à mesure de leur apparition sans les compenser au prix d'une politique récessive. Dans la mesure où les stabilisateurs automatiques tendent à réduire d'environ un tiers l'amplitude des cycles économiques, la décision de compenser les moins-values fiscales par des hausses de recettes aurait porté la croissance économique en 2003 à non pas 0,5% mais à 0%, entraînant un coût en termes d'emplois et de pouvoir d'achat tout à fait inacceptable.

Ce choix de soutenir la reprise a porté ses fruits, car dès le troisième trimestre 2003, l'économie française s'est installée sur un sentier vigoureux de croissance de presque 3%.

**TAUX DE CROISSANCE TRIMESTRIELS ANNUALISES DU PRODUIT INTERIEUR BRUT FRANÇAIS DEPUIS 2002**

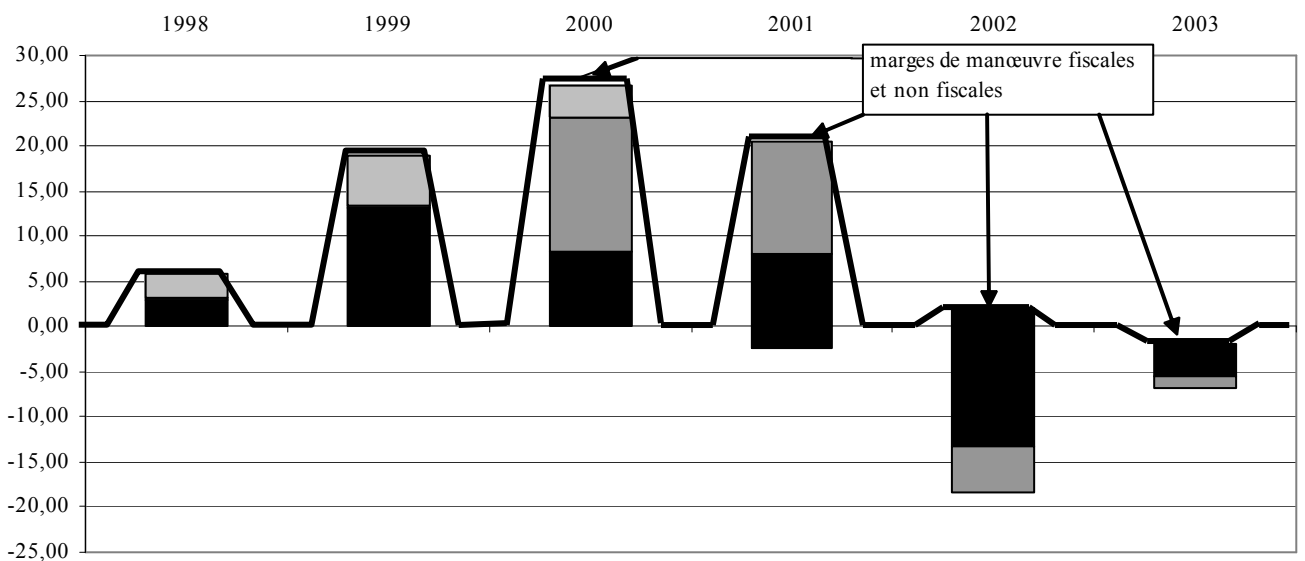


Source : INSEE, août 2004.

• Pour autant, la **claire conscience de la nécessité du rétablissement des finances publiques** est demeurée présente dans la construction et l'exécution du budget pour 2003.

**REPARTITION DE LA MARGE DE MANŒUVRE BUDGETAIRE**

(en milliards d'euros)



- réduction du déficit
- Baisse d'impôts
- Augmentation des dépenses et des prélèvements sur recettes (en 2000, augmentation des charges du FOREC comptabilisée en dépense)

Exemple de lecture : En 2000, la marge de manœuvre budgétaire apportée par la croissance spontanée des recettes fiscales et des ressources non fiscales s'est élevée à 26,6 milliards d'euros. Les dépenses et les prélèvements sur recettes du budget général (dont l'augmentation des allègements de charges liée à la mise en œuvre des 35 heures) ont progressé de 8,2 milliards d'euros tandis que les baisses d'impôt ont atteint 14,9 milliards d'euros. Au total, le reliquat (26,6 – 8,2 – 14,9), soit 3,5 milliards d'euros, a été consacré à la réduction du déficit du budget général. En 2002, à l'inverse, la faible marge de manœuvre fiscale et non fiscale (1,96 milliard d'euros) a été plus qu'absorbé par un fort accroissement des dépenses et prélèvements sur recettes (pour 15,3 milliards d'euros) et la poursuite des baisses d'impôt (pour 5,1 milliards d'euros). Par conséquent, le déficit a progressé de (1,96 – 15,3 – 5,1) 18,4 milliards d'euros.

Le graphique ci-dessus met en évidence la nette rupture que constitue 2003 par rapport à la politique budgétaire suivie depuis 1998.

Il faut remarquer tout d'abord combien l'absence totale de marge de manœuvre budgétaire a contrasté avec l'ampleur des dividendes de la croissance dont a bénéficié la précédente majorité. Cette dernière a ainsi disposé au total de 71,8 milliards d'euros de surplus spontanés de recettes entre 1998 et 2001. **L'actuelle majorité n'a pour sa part bénéficié d'aucun surplus spontané**, la faible marge de manœuvre constatée en 2002 (1,96 milliard d'euros) étant compensée par une moins-value spontanée équivalente en 2003 (– 1,92 milliard d'euros).

Dans cette situation pour le moins défavorable, l'exercice 2003 a pourtant témoigné d'une remarquable maîtrise des charges de l'Etat et d'une nette responsabilité dans le choix et dans l'ampleur des réductions d'impôts.

La **dépense de l'Etat et les prélèvements sur recettes n'ont ainsi progressé que de 3,6 milliards d'euros**, contre 15,3 milliards d'euros en 2002, 10,4 milliards d'euros en 2001, 8,2 milliards d'euros en 2000 (en incluant l'augmentation des dépenses liées aux 35 heures débudgétisées dans le FOREC) et 13,1 milliards d'euros en 1999. Cette maîtrise des charges de l'Etat est d'autant plus remarquable qu'elle s'est exercée dans le strict respect de l'autorisation parlementaire de dépense. Ce respect de la norme de la loi de finances initiale a ainsi cantonné la dégradation du déficit de l'Etat par rapport aux prévisions initiales à une cause exclusive : la constatation, réalisée dès l'automne 2003 lors de la révision des prévisions de recettes pour 2003 associée au dépôt du projet de loi de finances pour 2004, des moins-values fiscales dues à la persistance du ralentissement économique.

**DU DEFICIT DE LA LOI DE FINANCES INITIALE AU DEFICIT D'EXECUTION EN 2003 : LA CAUSE EXCLUSIVE DES MOINS-VALUES CONJONCTURELLES**

(en milliards d'euros)

<b>déficit prévu en loi de finances initiale pour 2003 : – 44,6</b>
<p><b>moins-values fiscales</b> constatées en cours d'année : – 9,0</p> <p>dont</p> <p>impôt sur les sociétés net : – 2,7</p> <p>TVA nette : – 2,7</p> <p>TIPP : – 1,5</p> <p><b>moins-value de recettes non fiscales</b> : – 2,0</p> <p>dont</p> <p>dividendes des entreprises publiques : – 0,5</p> <p>prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations : – 1,2</p> <p><b>hausse du prélèvement sur recettes</b> au profit des Communautés européennes : – 0,5</p> <p><b>excédent moindre qu'anticipé des comptes spéciaux</b> du Trésor : – 1</p>
<b>déficit constaté en loi de règlement : – 57</b>

En outre, le choix du rythme et de l'ampleur de l'effort de réduction des prélèvements, clef de voûte d'une stratégie économique de revalorisation de l'initiative et du travail, a été effectué avec responsabilité et mesure. Les **mesures nouvelles affectant le produit des impositions de l'Etat** se sont limitées à **1,2 milliard d'euros en 2003**, après 5,1 milliards d'euros en 2002, 9,5 milliards d'euros en 2001 et 13,5 milliards d'euros en 2000 (en 2000 et 2001, hors transferts au FOREC d'impositions auparavant affectées à l'Etat). Hors l'indexation des barèmes de l'impôt sur le revenu à l'inflation, que l'on peut considérer comme une mesure « automatique » indépendante des choix budgétaires du Parlement, la moins-value fiscale liée aux décisions politiques ayant eu une incidence nouvelle en 2003 n'a pas dépassée 100 millions d'euros, dont le tableau ci-dessous donne le détail.

**MESURES NOUVELLES AYANT EU UNE INCIDENCE SUR L'EXERCICE 2003**

(en milliards d'euros)

	<b>mesures nouvelles adoptées dans la LFI pour 2003</b>	<b>mesures adoptées avant la LFI ayant une incidence nouvelle sur les recouvrements en 2003</b>	<b>TOTAL mesures nouvelles</b>
<b>impôt sur le revenu</b> dont :	<b>- 2,01</b>	<b>0,01</b>	<b>- 2,00</b>
- baisse de 1%	- 0,77		
- indexation des tranches	- 1,07		
- relèvement plafond emplois à domicile	- 0,07		
- amélioration PPE	- 0,09		
<b>impôt sur les sociétés net</b> dont :	<b>+ 0,68</b>	<b>- 0,22</b>	<b>+ 0,45</b>
- exonération d'impôt sur les sociétés des sociétés d'investissements immobiliers cotées sous condition de distribuer une fraction des bénéfices	+ 0,40		
- modification du régime fiscal des distributions (avoir fiscal ramené de 15 à 10% pour les personnes autres que physiques)	+ 0,28		
- incidence en terme de réduction de charges déductibles de la réforme de la taxe professionnelle (LFI 1999)		+ 0,40	
- poursuite de la suppression progressive de la contribution exceptionnelle de 10% (LFI 2001)		- 0,12	
- relèvement du taux d'amortissement dégressif de 30% pour 12 mois pour l'acquisition et la fabrication de biens entre le 16/10/2001 et le 31/03/2002 (LFR 2001)		- 0,50	

<b>TIPP</b> dont : - budgétisation de l'IFP - suppression le 21/07/2002 de la TIPP flottante	<b>+ 0,19</b> + 0,19	<b>+ 0,67</b>  + 0,67	<b>+ 0,86</b>
<b>TVA nette</b> dont : - annualisation paiement de certains redevables - incidence sur les recouvrements de TVA de la suppression de la TIPP flottante - apurement du passé pour déduction de TVA des dépenses de gazole des véhicules exclus du droit à déduction	<b>- 0,08</b>  - 0,08	<b>+ 0,33</b>  + 0,07  + 0,10	<b>+ 0,25</b>
<b>Autres impôts nets</b> dont : - assujettissement de France Télécom au droit commun des impositions locales - affectation au FOREC d'une fraction supplémentaire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance - amélioration de la PPE (incidence en remboursements et dégrèvements) - suppression de la taxe hydroélectrique sur les barrages implantés sur les voies navigables compensée partiellement par le relèvement de la taxe sur les réacteurs nucléaires - <i>relèvement progressif à 1,5% du taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle (LFI 1999)</i> - <i>non-reconduction du prélèvement exceptionnel sur les entreprises pétrolières (LFI 2002)</i> - <i>incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur le montant des dégrèvements d'impôts locaux (LFI 1999)</i>	<b>- 1,71</b>  - 0,70  - 0,70  - 0,21  - 0,10	<b>+ 0,99</b>           + 0,32  - 0,20  + 0,58	<b>- 0,72</b>
<b>TOTAL</b> mesures nouvelles ( <b>dont indexation des tranches du barème de l'IR</b> ) - dont décisions de la nouvelle majorité - <i>décisions de l'ancienne majorité</i>	<b>- 2,73</b>  - 2,73	<b>+ 1,56</b>  + 0,74  + 0,83	<b>- 1,17</b>  - 2,00  + 0,83

<b>TOTAL</b> mesures nouvelles ( <b>hors indexation du barème de l'IR</b> )	<b>- 1,66</b>	<b>+ 1,56</b>	<b>- 0,10</b>
- dont décisions de la nouvelle majorité	- 1,66	+ 0,74	- 0,92
- <i>décisions de l'ancienne majorité</i>		+ 0,83	+ 0,83

Le tableau ci-dessus montre que la marge de manœuvre fiscale a été légèrement rehaussée par l'impact en 2003 de **décisions prises avant l'adoption de la loi de finances initiale**.

Les conséquences fiscales des décisions prises par l'ancienne majorité ont relevé de 830 millions d'euros le niveau des ressources de l'Etat en 2003, dus en particulier à l'incidence de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, arrivée à son terme en 2003, sur le montant des dégrèvements d'impôts locaux (dégrèvements réduit de 580 millions d'euros), sur le produit de l'impôt sur les sociétés (l'allègement de la taxe professionnelle réduisant le montant des charges déductibles des entreprises et augmentant par conséquent le résultat fiscal et donc l'impôt acquitté) et sur les recouvrements de cotisation minimale de taxe professionnelle (+320 millions d'euros) <sup>(1)</sup>.

A ce montant, il convient d'ajouter les effets en 2003 de décisions de l'actuelle majorité, relevant au total de 730 millions d'euros le produit des impôts. Est principalement concernée la suppression du bonus fiscal et de la TIPP flottante le 21 juillet 2002, augmentant en année pleine le rendement de l'impôt de 670 millions d'euros (+70 millions d'euros de recettes de TVA nette).

Au total, l'ensemble de ces mesures exerçant un effet nouveau en 2003 ont augmenté les recettes fiscales nettes de **1,56 milliard d'euros**.

Cependant, cet apport modeste n'a guère été de nature à compenser la faiblesse des marges de manœuvre fiscale pour 2003.

- Consciente de cet environnement contraint, la majorité a décidé de mener une **politique fiscale déterminée, responsable et ciblée**.

– Tout d'abord, en effet, il est apparu essentiel de donner des signaux clairs sur le **caractère déterminé et pérenne de la baisse des prélèvements**, condition du retour de la croissance et du démarrage de ses moteurs que sont

---

(1) Cette cotisation assise sur la valeur ajoutée est un supplément d'imposition versée par les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxe est supérieur à 7,6 millions d'euros, lorsque la cotisation de taxe professionnelle calculée dans les conditions de droit commun est inférieure à un pourcentage de la valeur ajoutée, fixé à 1,5 % depuis 2001. Son dynamisme spontané en 2003 s'explique par l'arrivée à son terme en 2003 de la réforme de la taxe professionnelle, la suppression définitive de la part salariale ayant conduit à une diminution conséquente des impositions à la charge des entreprises. Comme ce sont essentiellement les très grandes entreprises qui, en 2003, ont bénéficié de la suppression définitive de la part salariale, la baisse de cotisation de taxe professionnelle a fait basculer un grand nombre d'entre elles dans le champ d'application de la cotisation minimale, ou fait que le montant de leur cotisation « minimale » a augmenté par rapport à 2002.

l'initiative, l'emploi et l'investissement. C'est pourquoi le mouvement de baisse des impôts n'a pas été interrompu, tout au contraire.

– Mais la responsabilité et la prudence ont rendu nécessaire de **limiter l'incidence budgétaire de ces allègements**.

La lourdeur de l'héritage laissé par la précédente majorité, rapprochant dangereusement le niveau du déficit public du seuil imposé par nos engagements européens alors même que la situation économique dégradait mécaniquement l'équilibre des finances publiques, n'était en effet guère compatible avec une réduction massive et immédiate des prélèvements.

En outre, le cercle vicieux de l'endettement limitait l'impact des allègements sur le comportement des agents économiques. Les baisses d'impôts non financées, lorsqu'elles s'inscrivent dans un contexte marqué par une perte de contrôle des finances publiques, nourrissent à bon droit le scepticisme de leurs bénéficiaires qui s'attendent à ce que ce qui est accordé un jour soit repris plus tard sous le joug de la contrainte budgétaire. Ainsi, pour que les allègements de prélèvements exercent un réel impact sur les comportements et ne se soldent pas par une augmentation provisoire de l'épargne de précaution, il est nécessaire qu'ils soient perçus comme soutenables à moyen terme, et donc ajustés aux réelles possibilités offertes par l'évolution des finances publiques.

Dans ce contexte, le coût des **baisses d'impôts adoptées en loi de finances initiale pour 2003** s'est limité à **2,73 milliards d'euros**, et même 1,66 milliard d'euros en excluant l'indexation des barèmes de l'impôt sur le revenu à l'inflation, soit un montant très proche des 1,56 milliard d'euros de recettes supplémentaires liées aux décisions précédant l'adoption du budget pour 2003.

– Dans ce contexte, **priorité a été donnée aux mesures susceptibles de soutenir dans l'immédiat la consommation tout en ancrant la conviction des Français que le temps était venu de la revalorisation du travail et de l'initiative** et d'une taxation plus modérée et plus juste des fruits de leurs efforts.

L'allègement de l'impôt sur le revenu a répondu à cet double préoccupation, à travers la consolidation et l'amplification de la baisse des taux (après 5% en 2002, 1% supplémentaire en 2003), pour un coût de 770 millions d'euros, et la revalorisation concomitante de la prime pour l'emploi, pour 300 millions d'euros, afin de faire bénéficier de cet encouragement au travail l'ensemble des ménages quelle que soit leur place dans l'échelle des revenus.

De même, la mise en œuvre du nouveau dispositif d'abaissement des charges sociales en faveur des bas salaires (dispositif dit « Fillon »), mieux concentré sur l'emploi, a représenté un effort d'allègement de 800 millions d'euros, dont 700 millions d'euros assumés par le budget général de l'Etat *via* l'affectation au FOREC d'une fraction supplémentaire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.



Il faut remarquer parallèlement que les entreprises n'ont pas été exclues de cet effort d'allègement fiscal. La finalisation de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, qui s'est traduite par un relèvement du montant des prélèvements sur recettes, a permis de réduire leur taxation de 1,8 milliard d'euros en 2003.

Votre Rapporteur général rappelle que le poids de la contrainte budgétaire rendait nécessaire d'opérer des choix dans les baisses d'impôts. La reprise de l'économie montre que l'attention portée en priorité au soutien de la consommation et au rétablissement de la situation financière des entreprises et des ménages porte dès à présent ses premiers fruits.

A l'avenir, le retour de marges de manœuvre budgétaire permettra sans nul doute de franchir une nouvelle étape dans la réduction des prélèvements obligatoires en promouvant des réformes plus structurelles de nature à infléchir durablement les perspectives et les comportements des Français, comme par exemple l'indispensable allègement de la fiscalité du patrimoine. Cela ne sera cependant possible – et efficace – que si nos finances publiques sont parallèlement installées sur un sentier de redressement pérenne.

Les choix difficiles de 2003 pourront à cet égard constituer autant de références sur lesquelles appuyer une stratégie budgétaire ambitieuse et responsable. Les conditions plus favorables de 2004 démontrent la validité de ces choix.



## DEUXIEME PARTIE

### EXAMEN EN COMMISSION

#### I.- DISCUSSION GENERALE

La Commission a examiné le présent projet de loi dans sa séance du mercredi 15 septembre 2004.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'exécution du budget 2003 a déjà été présentée deux fois à la Commission des finances : la première, au mois d'avril dernier, à l'occasion de l'examen du rapport d'information élaboré par le Rapporteur général sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 ; la seconde, à l'occasion de l'audition de M. François Logerot, premier président de la Cour des comptes, sur le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur les résultats de l'exécution des lois de finances pour 2003.

Pour la gestion annuelle, le projet de loi de règlement est le dernier acte du pouvoir financier du Parlement. Il permet de constater définitivement les encaissements de recettes et les dépenses effectives, ainsi que le résultat budgétaire et les pertes et profits. Il procède à l'ouverture de crédits complémentaires pour ajuster aux dépenses réelles les dotations qui resteraient insuffisantes après l'intervention du collectif d'automne. Il fixe les montants des soldes des comptes spéciaux du Trésor qui doivent être reportés sur la gestion suivante ou transportés aux « découverts du Trésor ». Enfin, il permet au Parlement de statuer sur l'utilité publique de certaines dépenses réalisées dans le cadre de gestions de fait, sur la base des dossiers soumis à la Cour des comptes.

En 2003, le plafond des dépenses déterminé par le Parlement (273,8 milliards d'euros) a été respecté à l'euro près. Cette performance inédite est d'autant plus méritoire que, dans le même temps, un montant non négligeable de crédits de reports a été consommé. De ce fait, les reports sortants de 2003 vers 2004 ne représentent plus que 8,8 milliards d'euros sur le budget général alors que les reports sortants de 2002 vers 2003 s'élevaient à 11,3 milliards d'euros. L'effort tendant, depuis 2002, à réduire le « surplomb » de reports – qui menace l'exécution budgétaire – se poursuit donc, en ligne avec les exigences posées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour le futur. En effet, à compter du budget 2006, celle-ci limitera à 3% des crédits initiaux de chaque programme le montant des crédits susceptibles d'être reportés sur la gestion suivante.

Par ailleurs, en 2007, le Parlement devra pour la première fois se prononcer sur le projet de loi de règlement (pour 2006) en intégrant l'examen des « RAP », rapports annuels de performance. C'est alors que la nouvelle dimension

de la LOLF sera pleinement révélée, puisque l'évaluation de l'efficacité de la dépense et l'analyse du bon emploi des crédits, à la lumière des objectifs préalablement fixés et des résultats effectivement atteints, constitueront le socle du vote du Parlement.

En 2003, la dépense a été tenue grâce à une régulation budgétaire « musclée ». Elle a comporté deux gels portant, respectivement, sur les crédits initiaux (4 milliards d'euros en février 2003) et sur les crédits de report (6,7 milliards d'euros en avril 2003), ainsi que plusieurs séries d'annulations : 1,4 milliard d'euros en mars 2003, près d'un milliard d'euros en octobre et 1,8 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative de fin d'année. Ces annulations ont permis de respecter le plafond voté par le Parlement dans la LFI, tout en finançant un certain nombre de dépenses non couvertes par les crédits initiaux, notamment en raison de la canicule et du mode de budgétisation des opérations extérieures des armées. Le surcoût de ces dernières, soit environ 600 millions d'euros, a été couvert à hauteur de 200 millions d'euros par des redéploiements et il n'a donc été nécessaire d'ouvrir que 400 millions d'euros dans le collectif de fin d'année.

Les ouvertures de crédits demandées dans le projet de loi de règlement s'élèvent à 3,2 milliards d'euros. Cependant, les crédits pour remboursements et dégrèvements expliquent l'essentiel du décalage avec l'année précédente : 2,8 milliards d'euros en 2003 au lieu de 470 millions d'euros en 2002. En faisant abstraction de ces crédits ouverts « pour ordre », les ouvertures nettes demandées pour 2003 (soit 400 millions d'euros) sont plus faibles que les ouvertures qui avaient été demandées pour 2002 (510 millions d'euros). Elles concernent des chapitres dotés de crédits évaluatifs, sauf pour un montant de 7.429 euros, en raison d'un délai excessif observé dans une procédure de rétablissement de crédits. Comme de coutume, les ouvertures concernent essentiellement les frais de justice et réparations civiles ainsi que les prestations ou cotisations sociales versées par l'État. Au-delà, la charge de la dette occasionne une ouverture de 35 millions d'euros et les pensions, 69 millions d'euros. Les dépassements de crédits pour frais de justice sont traditionnels et pourraient poser après 2005 des difficultés de gestion aux ministères, notamment au ministère de la Justice, car, dans le cadre juridique de la LOLF, les crédits concernés ne seront plus évaluatifs mais limitatifs.

Les annulations de crédits proposées dans le projet de loi de règlement s'élèvent à 1,5 milliard d'euros, à comparer à 2,2 milliards d'euros en 2002. Les crédits disponibles pour dépenses en capital étant reportés de droit sur la gestion suivante, les annulations ne touchent que les crédits de dépenses ordinaires. Elles concernent la charge de la dette à hauteur de 320 millions d'euros, les moyens civils de fonctionnement à hauteur de 734 millions d'euros, les crédits d'intervention pour 380 millions d'euros et les moyens des armées pour près de 70 millions d'euros.

Les recettes de l'État se replient pour la deuxième année consécutive, à un rythme de 2,8%. Cela résulte surtout du tarissement des recettes non fiscales, qui ont reculé de 7,6% en 2003 alors qu'elles avaient progressé de 5% en 2002. Pour leur part, les recettes fiscales se sont stabilisées en 2003 après avoir fléchi de 2% en 2002. Les évaluations de recettes avaient été bâties sur des prévisions de croissance du PIB qui se sont révélées supérieures à la réalité. De ce fait, l'exécution 2003 se caractérise par de fortes moins-values de recettes fiscales par rapport à la loi de finances initiale : 2,7 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés, 2,7 milliards d'euros pour la TVA nette, 1,5 milliard d'euros pour la TIPP. De plus, les recettes non fiscales ont atteint un niveau très faible en regard des réalisations des années précédentes et des prévisions initiales : les recettes effectivement encaissées se sont montées à 32,7 milliards d'euros alors que 34,7 milliards d'euros avaient été prévus et qu'environ 37 milliards d'euros avaient été perçus en 2001. Un léger accroissement du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (500 millions d'euros) et un excédent moindre qu'anticipé des comptes spéciaux du Trésor (1 milliard d'euros) ont également contribué à l'érosion des ressources effectives de l'État.

Le Gouvernement et la majorité avaient décidé d'axer la politique budgétaire autour de la maîtrise de la dépense et de la non-compensation d'éventuelles moins-values de recettes par des économies supplémentaires. Dans ces conditions, l'apparition de moins-values de recettes a une répercussion immédiate sur le niveau du déficit de l'État. Celui-ci a atteint 57 milliards d'euros en exécution, soit une aggravation de 12,4 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale. Le besoin de financement des administrations publiques atteint 4,1% du PIB dont 4,0% pour l'État et la dette publique a bondi de 10% pour atteindre 63,7% du PIB.

En valeur absolue, l'accroissement de la dette publique a atteint 100 milliards d'euros. Il résulte pour partie seulement du besoin de financement des administrations publiques, phénomène récurrent depuis plus de 20 ans. Deux facteurs spécifiques à l'année 2003 ont encore aggravé l'impact du déficit public :

– la participation de l'État à la recapitalisation de France Télécom par le biais d'une augmentation de capital a été financée par un endettement de 9 milliards d'euros porté par l'ERAP ;

– le retrait par le Fonds de réserve des retraites des disponibilités qu'il avait placées jusqu'ici auprès du Trésor – et désormais placées à la Caisse des dépôts – a accru de 13 milliards d'euros la dette de l'État, qui a dû trouver sur les marchés les ressources de remplacement équivalentes.

L'examen du projet de loi de règlement est également l'occasion de donner quelques éclairages sur le déroulement de l'exécution du budget 2004. Grâce aux mesures de politique économique décidées par le Gouvernement, la croissance repart très correctement puisque les deux derniers trimestres font

apparaître une croissance de 3,2% en rythme annuel. Instruits par l'expérience, le Gouvernement et la majorité ont construit la loi de finances initiale pour 2004 sur la base d'une prévision de croissance de 1,7% et d'une clef de passage de la croissance aux recettes plus prudente que de coutume. D'ores et déjà, les résultats d'exécution arrêtés à la fin du mois de juillet montrent que l'on peut tabler sur un excédent non anticipé de recettes d'environ 5 milliards d'euros :

– les recettes d'impôt sur les sociétés ont augmenté de 14,3% par rapport à la fin juillet 2003. Cependant, il convient d'attendre le versement de l'acompte de décembre pour avoir une meilleure idée des perspectives d'encaissement en fin d'année ;

– le produit de TVA nette pourrait être supérieur de 3,7 milliards d'euros aux prévisions initiales ;

– la plus-value potentielle en année pleine pour l'impôt sur le revenu pourrait atteindre près de 1 milliard d'euros ;

– seule la TIPP reste peu dynamique, avec en perspective une moins-value de 800 millions d'euros en année pleine si les tendances actuelles se confirmaient.

Les derniers développements budgétaires de l'année 2004 montrent donc une forte sur-réaction des recettes fiscales à la conjoncture : l'élasticité à la croissance a dépassé 2 au premier semestre 2004, après moins de 0,2 en 2003, ce qui illustre l'extrême cyclicité des ressources de l'État. Ce phénomène est purement conjoncturel et ne doit pas donner lieu à un nouveau gaspillage de ressources publiques. Une grande prudence doit donc présider à l'utilisation des surplus de recettes qu'apporte la croissance : la France ne peut pas se permettre de reproduire les erreurs des années 2000 et 2001. A cet égard, un travail a été engagé sur la formalisation de règles de comportement, sur la base des premières réflexions qui avaient été avancées au cours de l'élaboration de la LOLF. Une piste pourrait consister à affecter essentiellement, voire exclusivement, au déficit les plus-values de recettes non anticipées dès lors que la dette serait à un niveau excessif. Un projet de loi organique modifiant la LOLF en ce sens a été mis en chantier. Par ailleurs, l'exécution budgétaire en 2003 montre qu'un respect absolu de la norme de stabilité des dépenses en volume est indispensable, même si une telle norme ne paraît pas clairement devoir obtenir une consécration organique. C'est pourtant le seul moyen de maîtriser vraiment la dette, dans la durée, le financement des intérêts absorbant désormais la totalité des marges de manœuvre.

**M. Didier Migaud** a estimé que le projet de loi de règlement dévoile toute l'insincérité de la loi de finances initiale pour 2003. Cette dernière reposait sur un objectif de croissance de 2,5%. Au final, la croissance n'a pas dépassé 0,5%. Dans ces conditions, le respect de la norme affichée de progression de la dépense n'a pu être assuré que par des artifices de présentation, notamment par des changements de périmètre du budget de l'Etat qui faussent les comparaisons d'une année sur l'autre.

Citant les avertissements récurrents de la Cour des comptes et de la Banque de France à ce propos, M. Didier Migaud a rappelé que l'opposition restera très vigilante sur la sincérité des lois de finances.

Après que votre **Rapporteur général** eut indiqué que la Cour des comptes avait félicité le Gouvernement pour la budgétisation du FOREC, **M. Didier Migaud** a poursuivi en dénonçant la responsabilité manifeste de la majorité actuelle dans la dégradation des comptes publics. En outre, cette mauvaise gestion s'accompagne d'un manque de transparence à l'égard du Parlement. En témoigne le délai entre l'annonce par le Ministre du budget en juillet 2004 d'annulations de crédits et leur publication en septembre, en méconnaissance de l'esprit même de la loi organique relative aux lois de finances. Il est à cet égard très regrettable que la Commission n'ait pas été pleinement associée à cette décision comme il est essentiel qu'elle le soit à l'avenir. De manière plus générale, il est plus important que jamais de tirer parti de la période de transition qui précède la mise en œuvre effective de la loi organique relative aux lois de finances pour réfléchir à l'adoption de nouvelles procédures d'examen de la loi de règlement et de la loi de finances permettant de donner aux nouveaux instruments budgétaires leur pleine mesure et leur pleine efficacité.

Dans cet esprit, les déclarations récentes à la presse de M. Francis Mer, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, évoquant le retard pris par le ministère des finances dans l'élaboration des outils nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique, nourrissent des craintes légitimes que seul pourrait lever un contrôle approfondi exercé par la Commission.

M. Didier Migaud a conclu en jugeant que l'exécution du budget pour l'année 2003 démontre l'étendue de l'insincérité de la politique budgétaire de la majorité.

**M. Charles de Courson** a pour sa part souligné que seules 88% des dépenses de fonctionnement de l'Etat sont financées par ses ressources, le reliquat étant désormais emprunté. Cette situation malsaine et inquiétante ne peut perdurer sans compromettre à terme la solvabilité de l'Etat. L'emprunt ne doit en effet que financer des « dépenses d'avenir », sauf à paupériser la puissance publique et à augmenter sans fin la part du budget consacrée à payer les intérêts de la dette. Une solution radicale serait de n'autoriser l'Etat à emprunter que pour financer des investissements, comme c'est le cas pour les collectivités locales.

Il est d'ailleurs regrettable de constater que cette croissance non maîtrisée des charges de fonctionnement se réalise précisément aux dépens des dépenses d'avenir. Les investissements de l'Etat ne représentent désormais qu'un peu moins de 30 milliards d'euros, soit un montant à peine suffisant pour entretenir le patrimoine existant.

Il s'est interrogé sur l'existence de possibles reports de charges, sur le niveau des recettes non fiscales et sur l'opportunité d'admettre l'utilité publique des dépenses engagées par les gestionnaires de fait de l'Association amicale des Magistrats et Anciens Magistrats du Tribunal de commerce de Paris.

**M. Daniel Garrigue** a jugé préoccupante la progression de la dette de 10%, résultat des mauvaises décisions prises au cours des années antérieures. Il a déploré que le montant des intérêts de la dette soit devenu le deuxième budget de l'État. Il a plaidé pour une maîtrise des reports de crédits et s'est interrogé sur l'utilisation des résultats de la croissance. Il a souhaité que des mesures soient prises pour limiter la charge des intérêts de la dette puis, à plus long terme, pour réduire son montant global.

**M. Hervé Novelli** s'est demandé comment justifier de nouvelles dépenses dans la situation budgétaire actuelle. C'est la totalité du surplus des recettes fiscales enregistré qui devrait être affectée au désendettement, et non les deux tiers, comme le Gouvernement semble l'envisager. Afin d'éviter la prolongation des errements budgétaires de ces dernières années, il faut modifier la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances afin d'y introduire une disposition précisant l'affectation des surplus de recettes fiscales.

**M. Denis Merville** s'est inquiété de la réduction des dépenses en capital de l'État alors que les intérêts de la dette se montent à 37 milliards d'euros. L'attention de la Commission doit se porter sur le patrimoine de l'État et sa gestion immobilière. Par exemple, il est regrettable que l'État en vienne à louer des bureaux au lieu d'investir dans son domaine immobilier, car cela contribue à alourdir le budget de fonctionnement au détriment du budget d'investissement.

Votre **Rapporteur général** a souligné que la diminution du montant des reports de crédits de fonctionnement est un signe de bonne gestion. De même, il faut se féliciter de la diminution du « surplomb » des reports, la masse des reports sortants de 2003 (8,8 milliards d'euros) étant nettement inférieure à la masse des reports entrés en 2003 (11,3 milliards d'euros).

S'agissant des reports de charge, phénomène habituel, il ne semble pas que leur ampleur soit significativement différente des années passées, sous réserve d'investigations plus approfondies de la Cour des comptes. Au demeurant, il revient aux rapporteurs spéciaux d'être vigilants s'ils ont des doutes sur la gestion des crédits des départements ministériels qu'ils doivent contrôler, surtout s'ils estiment qu'il peut rester « des factures dans les tiroirs ».

Faute d'éléments d'information particuliers, il est préférable de suivre l'avis de la Cour des comptes sur la reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait. En particulier, s'agissant de l'Association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris (AMAM), la Cour a souligné l'apurement des comptes et l'absence de volonté délibérée de contourner les procédures budgétaires.



L'endettement de l'État et des administrations publiques est évidemment excessif (environ 1.000 milliards d'euros), d'autant qu'il augmente avec une extraordinaire rapidité, passant de 57% du PIB fin 2001 à 63,7% à la fin 2003. La situation est encore plus préoccupante si l'on considère que l'effet de cette augmentation sur les dépenses budgétaires est resté limité grâce à la relative faiblesse des taux d'intérêt et à la gestion active de la dette pratiquée par l'Agence France Trésor. Une hausse d'un point des taux d'intérêt aurait mécaniquement pour effet d'aggraver les charges budgétaires d'un milliard d'euros dès la première année et de 6 ou 7 milliards au bout de quatre ans. En conséquence, il est absolument indispensable que le surplus de recettes fiscales aille intégralement à la baisse des déficits.

La gestion par l'Etat de son patrimoine immobilier est une question importante. On doit regretter que ce dossier n'ait que peu progressé depuis la mise en place, en septembre 2003, d'une agence interministérielle dédiée à la modernisation de la politique immobilière de l'Etat puis celle, en août 2004, d'une mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, mission placée sous l'égide du ministère des finances. Les divergences de vue entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part, et les services du Premier Ministre, d'autre part, ont entravé l'avancement de ce dossier. Il faut rappeler qu'a été inscrite en loi de finances initiale pour 2004 une recette de 500 millions d'euros au titre du produit des cessions immobilières. A la date du 31 juillet, le montant des recettes tirées de ces cessions atteint à peine 50 millions d'euros. La gestion du patrimoine immobilier de l'État ne pourra être vraiment dynamisée que lorsqu'il sera mis fin à la fiction de la gratuité d'occupation des locaux dont bénéficient les administrations qui devraient imputer sur leur budget l'équivalent d'un loyer. Dans le centre de Paris, et notamment dans ce que l'on a coutume d'appeler le « triangle d'or », 60 % des bureaux sont occupés par des administrations publiques. Il conviendra de soulever cette question lors des auditions des ministres portant sur les stratégies ministérielles de réforme.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a confirmé qu'il était possible d'améliorer la gestion immobilière de l'Etat de manière à dégager d'importantes économies. À cet effet, il conviendrait que de nombreuses administrations publiques déménagent.

**M. Richard Mallié** a déploré que la plupart des décisions de gestion soient prises par des fonctionnaires de l'Etat. Il a souhaité que les élus soient davantage impliqués dans ces décisions et, notamment, qu'ils aient leur mot à dire sur la localisation des administrations.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a fait remarquer que même des libéraux convaincus pouvaient s'avérer dépensiers une fois devenus ministres. Les priorités du Parlement devraient désormais être l'évaluation et le contrôle de la dépense publique, ce qui rejoint le souhait du Président Jean-Louis Debré de voir l'Assemblée Nationale consacrer une partie de la session ordinaire, au printemps, au contrôle de la gestion publique et à l'allégement de la législation. Il est

réjouissant de voir que le président de la Commission des affaires familiales, culturelles et sociales envisage la mise en place d'une mission d'évaluation et de contrôle sur le modèle institué par la Commission des finances. Néanmoins, une telle initiative ne saurait donner entière satisfaction sans une modification profonde de la pratique parlementaire : les députés attachent traditionnellement plus d'importance à la rédaction de propositions de lois, qui n'ont aucune chance d'aboutir, qu'à leur mission de contrôle. Les mentalités doivent changer. La réforme de l'Etat n'en est encore qu'à ses prémices.

**M. Didier Migaud** a fait part de la parfaite disponibilité de l'opposition pour exercer cette mission de contrôle avec vigilance.

Votre **Rapporteur général** a observé que troquer sept mille amendements en moins contre deux ou trois contrôles en plus irait peut être dans le bon sens.

\*  
\*       \*

## II.- EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2003.**

Cet article tend à constater pour 2003 les montants des ressources et des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor.

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

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

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

Le présent article arrête enfin le montant du solde issu de l'exécution des lois de finances pour 2003. Le montant de ce solde débiteur s'établit à 56.946,60 millions d'euros hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) et le Fonds de stabilisation des changes.

Ces éléments sont analysés dans le rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget de 2003 <sup>(1)</sup> et dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

\*  
\*       \*

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

---

(1) M. Gilles Carrez, Rapporteur général, rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 (n° 1507).

*Article 2*

**Recettes du budget général.**

Cet article tend à constater, pour 2003, le montant définitif des recettes brutes du budget général. Ce montant s'établit à 290.238,87 millions d'euros.

Ce résultat et ses composantes sont analysés dans le rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 <sup>(1)</sup> et dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

---

(1) M. Gilles Carrez, Rapporteur général, rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 (n° 1507).

### Article 3

#### **Dépenses ordinaires civiles du budget général.**

Le présent article tend à constater le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général en 2003, par titre et de façon consolidée. Cet article propose également des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés sur les crédits ouverts en 2003.

#### ***I.- L'exécution budgétaire en 2003***

Le montant total des crédits bruts (y compris remboursements et dégrèvements d'impôts et recettes en atténuation des charges de la dette<sup>(1)</sup>) ouverts en loi de finances initiale pour 2003 (loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) au titre des dépenses ordinaires civiles s'élevait à 286,44 milliards d'euros. Par l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles au titre des dépenses ordinaires civiles a atteint 298,03 milliards d'euros.

Le tableau suivant retrace, pour l'année 2003, l'évolution des crédits bruts du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes.

---

(1) Pour mémoire, les remboursements et dégrèvements d'impôts s'élevaient à 62,56 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003. Avant l'intervention du présent projet de loi, leur montant s'élève à 63,43 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements d'impôts apparaissent à la fois en dépenses et en recettes. Ils sont une charge du budget général car ils constituent des reversements d'imposition. Ils viennent également en diminution des recettes de l'Etat et figurent dans les évaluations de recettes. En conséquence, l'évaluation des dépenses de l'Etat peut être faite à partir des crédits nets, hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

Pour la première fois en 2003, les dépenses du budget général sont présentées nettes des recettes en atténuation de la charge de la dette. Pour mémoire, les recettes en atténuation des charges de la dette étaient égales à 2,89 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2003. Avant l'intervention du présent projet de loi, leur montant s'élève à 2,49 milliards d'euros.

L'EVOLUTION DES CREDITS BRUTS DU BUDGET DE L'ETAT<sup>(A)</sup>

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	L'évolution des crédits budgétaires bruts par l'effet des mesures législatives				Total des crédits votés
		Loi de finances rectificative du 31 décembre 2003				
		Décrets d'avance et annulations associées	Ouvertures	Annulations	Variation nette	
<b>A.– Charges définitives</b>						
<b>1. Budget général</b>						
Dépenses ordinaires civiles.....	286.442	– 1.080	4.125	– 2.604	+ 441	286.883
Dépenses civiles en capital.....	12.959	– 1.506	240	– 240	– 1.506	11.453
Dépenses militaires ordinaires.....	26.320	380	32	–	+412	26.732
Dépenses militaires en capital.....	13.644	– 388	499	– 12	+99	13.743
<b>Total Budget général.....</b>	<b>339.365</b>	<b>– 2.594</b>	<b>4.896</b>	<b>– 2.856</b>	<b>– 554</b>	<b>338.811</b>
<b>2. Comptes d'affectation spéciale</b>						
Dépenses ordinaires.....	3.619	–	–	–	–	3.619
Dépenses en capital.....	7.990	–	–	–	–	7.990
<b>Total Comptes d'affectation spéciale.....</b>	<b>11.609</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>11.609</b>
<b>3. Budgets annexes.....</b>	<b>17.731</b>	<b>–</b>	<b>325</b>	<b>– 30</b>	<b>295</b>	<b>18.026</b>
<b>Total Charges définitives.....</b>	<b>368.705</b>	<b>– 2.594</b>	<b>5.221</b>	<b>– 2.886</b>	<b>– 259</b>	<b>368.446</b>
<b>B.– Charges temporaires</b>						
<b>Comptes spéciaux du Trésor (b).....</b>	<b>59.027</b>	<b>–</b>	<b>541</b>	<b>– 25</b>	<b>+ 516</b>	<b>59.543</b>

(en millions d'euros)

	L'évolution des crédits budgétaires bruts par l'effet des mesures réglementaires							Total des crédits disponibles avant PLR
	Reports de la gestion 2002	Fonds de concours	Décrets d'annulation (c)	Plus-values de recettes	Transferts et répartition	Reports à la gestion 2004	Solde des modifications réglementaires	
<b>A.– Charges définitives</b>								
<b>1. Budget général</b>								
Dépenses ordinaires civiles.....	4.410	1.288	– 18	–	8.874	– 3.403	+ 11.151	298.034
Dépenses civiles en capital.....	5.731	2.534	– 492	–	1.443	– 3.670	+ 5.546	16.999
Dépenses militaires ordinaires.....	317	410	–	–	– 8.879	– 170	– 8.322	18.410
Dépenses militaires en capital.....	795	232	–	–	– 1.438	– 1.513	– 1.924	11.819
<b>Total Budget général.....</b>	<b>11.253</b>	<b>4.464</b>	<b>– 510</b>	<b>–</b>	<b>0</b>	<b>– 8.756</b>	<b>+ 6.451</b>	<b>345.262</b>
<b>2. Comptes d'affectation spéciale</b>								
Dépenses ordinaires.....	372	–	–	36	–	– 257	+ 151	3.770
Dépenses en capital.....	457	–	–	28	–	– 413	+ 72	8.062
<b>Total Comptes d'affectation spéciale.....</b>	<b>829</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>64</b>	<b>–</b>	<b>– 670</b>	<b>+ 223</b>	<b>11.832</b>
<b>3. Budgets annexes.....</b>	<b>257</b>	<b>5</b>	<b>–</b>	<b>7</b>	<b>–</b>	<b>– 235</b>	<b>+ 34</b>	<b>18.060</b>
<b>Total Charges définitives.....</b>	<b>12.339</b>	<b>4.469</b>	<b>– 510</b>	<b>71</b>	<b>–</b>	<b>– 9661</b>	<b>+ 6.708</b>	<b>375.154</b>
<b>B.– Charges temporaires</b>								
<b>Comptes spéciaux du Trésor (b).....</b>	<b>1.391</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>– 495</b>	<b>896</b>	<b>60.439</b>

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

(b) Uniquement les comptes spéciaux dotés de crédits.

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

La loi de finances rectificative pour 2003 (loi n° 2003-1312 du 31 décembre 2003) ainsi que les décrets d'avance et d'annulations associés n'ont accru les crédits initiaux bruts des dépenses ordinaires civiles que de 0,15% (441 millions d'euros).

Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits votés ont, quant à elles, accru le montant de ces crédits de 3,9% de leur montant initial (soit 11,15 milliards d'euros) : les reports de crédits<sup>(1)</sup> de la gestion 2002 s'élevaient à 4,41 milliards d'euros et les reports à la gestion 2004 sont égaux à 3,4 milliards d'euros ; les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 1,3 milliard d'euros ; l'effet des transferts de crédits, répartitions de dotation globale et des virements de crédits, opérations qui ne modifient pas le montant des crédits mais en modifient la répartition entre ministères ou au sein d'un ministère, a accru de 8,9 milliards d'euros le montant des crédits affectés aux dépenses ordinaires civiles ; des annulations de crédits non associées au collectif ont diminué les crédits à hauteur de 18 millions d'euros.

Il convient de souligner, d'un point de vue plus global, que les crédits initiaux nets (hors remboursements et dégrèvements d'impôt et recettes en atténuation des charges de la dette) du budget général (dépenses ordinaires civiles et militaires et dépenses civiles et militaires en capital) atteignaient 273,81 milliards d'euros. Une fois prises en compte les modifications réglementaires du montant des crédits ainsi que les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2003, les crédits nets du budget général s'élèvent à 279,35 milliards d'euros, soit une hausse de 2% par rapport au budget initialement voté par le Parlement.

Abstraction faite des crédits ouverts par voie de fonds de concours, qui ne font pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale, les dépenses du budget général atteignent 274,88 milliards d'euros avant intervention du présent projet de loi de règlement dont le solde des ajustements est égal à - 1,1 milliard d'euros. Ainsi, au final, le total des dépenses du budget général pour 2003 atteint 273,78 milliards d'euros, conformément aux prévisions de la loi de finances initiale.

L'engagement du Gouvernement de ne pas dépenser un euro de plus que ce qui avait été autorisé par le Parlement dans la loi de finances initiale a donc été respecté.

---

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

Quelques chiffres permettent de rendre compte de l'évolution des grandes catégories de dépenses civiles ordinaires entre 2002 et 2003 :

– les charges brutes de la dette diminuent de 1,3% (37,6 milliards d'euros en 2003 contre 38,1 milliards d'euros en 2002). Du fait de la baisse des taux d'intérêt en 2003, la charge d'intérêt des BTAN diminue de 10,7% de même que celle des BTF (- 3,9%) malgré une progression sensible de l'encours de ces derniers. La charge d'intérêt des OAT est quant à elle en hausse de 3,5% ;

– les dépenses civiles de fonctionnement (titres II et III) progressent de 1,4% pour atteindre 115,7 milliards d'euros. Les dépenses civiles de personnel ont ralenti leur rythme de progression puisqu'elles augmentent de 1,6% en 2003, contre 4,3% en 2002, notamment du fait de l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique en 2003 ;

– les dépenses d'intervention (titre IV) diminuent de 2% par rapport à 2002 (- 1,6 milliard d'euros) et représentent 77,2 milliards d'euros. Au sein de cette catégorie, les dépenses d'interventions économiques reculent, les dépenses d'interventions sociales sont en légère baisse et les dépenses d'interventions à caractère éducatif et culturel progressent de 4,5%.

*A.- Les modifications du montant des crédits prises en compte par la loi de finances rectificative pour 2003*

Le tableau suivant présente les modifications apportées au montant des crédits bruts du budget général en cours d'exécution, hors les reports à l'année suivante, depuis 1998.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU MONTANT DES CRÉDITS BRUTS <sup>(a)</sup> DU BUDGET GÉNÉRAL**

*(en millions d'euros)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Écart 2003/2002 <i>(en %)</i>
<b>Crédits votés :</b>							
Loi de finances initiale .....	286.561	303.866	306.919	319.737	331.777	339.364	+ 2,29
Loi(s) de finances rectificative(s)...	6.944	3.222	7.079	6.012	4.002	- 552	- 113,79
<b>Total des crédits votés (A) .....</b>	<b>293.506</b>	<b>307.088</b>	<b>313.998</b>	<b>325.749</b>	<b>335.779</b>	<b>338.812</b>	<b>+ 0,90</b>
<b>Modifications réglementaires du montant des crédits (solde) (B).....</b>	18.843	16.521	17.477	18.289	18.151	15.208	- 16,21
<i>Majoration des crédits par voie réglementaire (B/A en %).....</i>	+ 6,4	+ 5,4	+ 5,6	+ 5,6	+ 5,4	+ 4,5	
<b>Total des crédits ouverts (A+B) .....</b>	<b>312.349</b>	<b>323.609</b>	<b>331.475</b>	<b>344.038</b>	<b>353.930</b>	<b>354.020</b>	<b>+ 0,02</b>

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



La loi de finances rectificative pour 2003 a ratifié les cinq décrets d'avance pris au cours de l'année 2003 et intégré les cinq décrets d'annulations de crédits compensant les ouvertures de crédits des décrets d'avance<sup>(1)</sup>. Sont également associés au collectif deux décrets d'annulations pris en application de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>(2)</sup> et concernant les dépenses ordinaires civiles à hauteur de 1,45 milliard d'euros.

Au total, le solde des ouvertures de crédits et des annulations associées au collectif est égal à 441 millions d'euros pour les crédits bruts des dépenses ordinaires civiles. Il convient de rappeler qu'en 2002, la majoration des crédits par les lois de finances rectificatives avait atteint 3,40 milliards d'euros pour ces mêmes dépenses, du fait de la sous-évaluation des crédits initiaux.

Le décret d'avance n° 2003-509 du 16 juin 2003 a augmenté les crédits affectés aux dépenses ordinaires civiles à hauteur de 49,70 millions d'euros (dont 15 millions d'euros pour l'aide humanitaire d'urgence aux populations irakiennes ; 22,25 millions d'euros pour financer l'agence de développement agricole et rural en l'attente de sa création et 12,45 millions d'euros au titre de l'accompagnement du plan social de l'entreprise Metaleurop). 100 millions d'euros ont été ouverts par le décret d'avance n° 2003-859 du 8 septembre 2003 sur le titre IV du budget de l'Agriculture, de l'alimentation de la pêche et des affaires rurales suite à la sécheresse de l'été 2003. Le décret d'avance n° 2003-973 du 13 octobre 2003 a ouvert 145 millions d'euros de crédits afin de financer l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Le décret d'avance n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 a ouvert 216,57 millions d'euros de crédits pour les dépenses ordinaires civiles dont 149 millions d'euros au titre de la participation à la garantie contre les calamités agricoles, 12 millions d'euros pour la rémunération du personnel du ministère de l'agriculture et 53,45 millions d'euros pour financer notamment les préretraites dont le nombre de bénéficiaires s'est accru en raison de la conjoncture.

Les annulations de crédits compensant ces ouvertures ont, de manière générale, concerné les ministères bénéficiant des ouvertures de crédits.

Deux décrets d'annulation de crédits pris en application de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ont annulé 1,14 milliard d'euros de crédits au titre des dépenses ordinaires civiles. Le premier décret d'annulation n° 2003-226 du 14 mars 2003 a, en volume, principalement

---

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

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

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

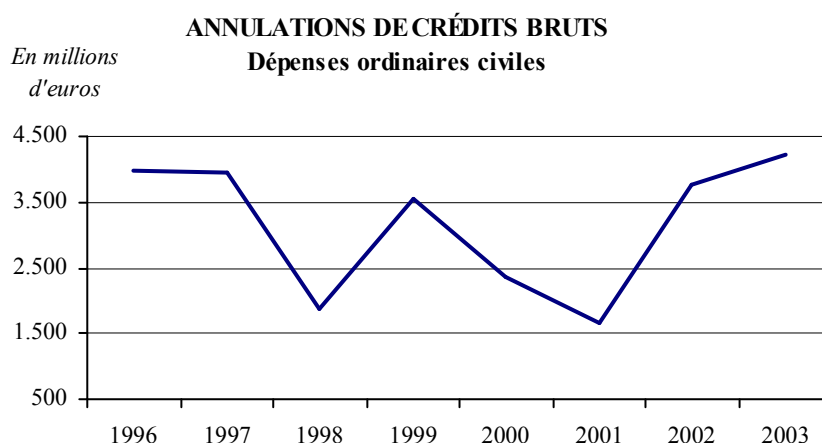
(2) *L'article 14 dispose qu'un crédit devenu sans objet peut être annulé et qu'un crédit peut être annulé afin de préserver l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances.*

annulé des crédits de dépenses ordinaires civiles sur le budget de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, le budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, le budget de la Jeunesse et de l'enseignement scolaire et le budget du Travail. Le décret d'annulation n° 2003-946 du 3 octobre 2003 a, quant à lui, notamment concerné les dépenses ordinaires civiles du budget des Affaires étrangères ainsi que du budget de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Enfin, la loi de finances rectificative a ouvert 4,12 milliards d'euros de crédits pour les dépenses ordinaires civiles nettes (y compris l'ouverture de crédits de 1,51 milliard d'euros pour les remboursements et dégrèvements d'impôts). Dans le même temps, la loi précitée a annulé 2,60 milliards d'euros de crédits affectés aux dépenses ordinaires civiles (dont un ajustement à la baisse de 498 millions d'euros des recettes en atténuation des charges de la dette et une annulation de 647 millions d'euros sur les dégrèvements et remboursements d'impôts). Votre Rapporteur général renvoie à son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003 pour l'examen des mesures prises par le collectif<sup>(1)</sup>.

En 2003, le total des annulations de crédits sur les dépenses civiles ordinaires brutes atteint 4,197 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 18 millions d'euros d'annulations non retenues dans l'équilibre du collectif, soit un total de 4,21 milliards d'euros, à comparer avec un total de 3,78 milliards d'euros en 2002. Ces montants en hausse, la progression étant particulièrement forte sur les crédits nets (+1,94 milliard d'euros), ont contribué à la maîtrise de la dépense publique.

Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d'exécution.



Le solde des ouvertures et annulations de crédits (ouvertures et annulations retenues dans l'équilibre de la loi de finances rectificative et annulations de crédits non incluses dans cet équilibre) permet de distinguer les

(1) Rapport n° 1266, tome 1, décembre 2003.

ministères ayant fourni un effort particulier au titre de leurs crédits de fonctionnement :

– les crédits du ministère des affaires étrangères sont en baisse de 4,5% du montant des crédits votés en loi de finances initiale pour 2003, le taux de consommation de certains crédits permettant de procéder à ces ajustements ;

– le ministère de l'écologie et du développement rural voit ses crédits de dépenses ordinaires diminuer de près de 9% du montant des crédits initiaux ;

– le ministère du tourisme enregistre une diminution de ses crédits à hauteur de 5,4% de ses crédits initiaux ;

– les crédits du ministère de l'outre mer reculent de 6,5% par rapport aux crédits initiaux, notamment du fait d'une consommation insuffisante des crédits ;

– les crédits du ministère du plan ont été diminués de 9,7% ;

– le ministère des sports voit ses crédits diminuer de 7,3% ;

– les crédits du budget de la Ville enregistrent une baisse de 12,5%, bénéficiant cependant de reports importants de la gestion précédente.

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

Les mouvements réglementaires des crédits recouvrent les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours, les reports de crédits de la gestion précédente et ceux à la gestion suivante, les annulations de crédits non retenues dans les prévisions de la loi de finances rectificative (annulations touchant de crédits de reports à la gestion 2003) ainsi que les transferts, virements et répartitions de crédits

Les transferts de crédits (qui modifient le service responsable de l'exécution de la dépense), les virements de crédits (qui eux modifient la nature de la dépense) et la répartition des crédits globaux qui est faite en cours d'année ont influé sur le total des crédits des dépenses ordinaires civiles. Le montant des crédits des dépenses civiles ordinaires a été augmenté de 8,87 milliards d'euros.

Les crédits ouverts par voie de fonds de concours pour les dépenses civiles ordinaires s'élèvent à 1,29 milliard d'euros en 2003, contre 1,66 milliard d'euros en 2002. Cette régression de 22,6% ne reflète pas la tendance générale observée sur l'ensemble du budget général pour lequel les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours ont progressé en 2003 (+ 10,8%), pour la première fois depuis 1996, notamment du fait de la forte hausse des fonds de concours sur les dépenses civiles en capital. Les aides reçues du FEOGA-Garantie sur le budget de l'Etat sont en extinction et diminuent de 374 millions d'euros en 2002 à 13 millions d'euros de 2003. Les aides à l'agriculture passent désormais par d'autres canaux.

Les reports de crédits de la gestion 2002 ont atteint 4,41 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires civiles et les reports à la gestion 2004 sont égaux à 3,40 milliards d'euros. La balance des crédits reportés qui mesure la différence entre les reports de la gestion précédente et les reports à la gestion suivante est donc positive de près 1 milliard d'euros en 2003, soit 23% des reports de 2002 à 2003. Ces chiffres généraux doivent être complétés par une approche plus détaillée par ministère fournie par le tableau suivant.

En moyenne, les reports à la gestion suivante atteignent en 2003 1,13% des crédits bruts ouverts, contre 1,48% en 2002. Plusieurs ministères présentent des taux de reports encore élevés, tels que le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (7,13%), le ministère de l'aménagement du territoire (12,37%) ou le ministère de la ville et de la rénovation urbaine (7,56%). Ces taux de reports les plus élevés sont cependant nettement inférieurs aux taux constatés de 2002 vers 2003. En effet, la loi de finances initiale pour 2003 avait été construite de telle sorte qu'une partie des dépenses soit financée par les reports de crédits. Ainsi, l'apurement d'une partie de la masse des reports a permis de renforcer l'application du principe d'annualité budgétaire et de limiter le risque d'une consommation non maîtrisée des crédits reportés qui avait aussi contribué au dérapage des dépenses en 2002. Le sens de l'autorisation de dépense votée par le Parlement s'en trouve renforcé.

**EVOLUTION DES CREDITS BRUTS <sup>(a)</sup> DES DEPENSES ORDINAIRES CIVILES EN 2003**

(en milliers d'euros)

Budget	Crédits votés en loi de finances initiale	Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations	Report de la gestion précédente	Transferts et répartitions	Fonds de concours	Total net des crédits ouverts (A) <sup>(b)</sup>	Report à la gestion suivante (B)	% B/A
Affaires étrangères	3.321.259	-150.383	133.447	-48.572	6.573	3.262.324	83.984	2,57
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	4.956.861	69.727	733.947	-318.834	70.866	5.512.567	393.411	7,14
Anciens combattants	3.499.171	-24.674	6.712	0	629	3.481.838	9.754	0,28
Charges communes	119.291.768	65.191	65.439	26.534.411	0	145.956.809	136.700	0,09
Culture et communication	2.175.761	60.396	17.985	-236.294	4.611	2.022.459	47.289	2,34
Ecologie et développement durable	617.598	-53.189	49.188	-130.134	1.263	484.726	19.073	3,93
Economie, finances et industrie	13.447.957	-251.390	485.073	-1.773.791	50.096	11.957.945	436.686	3,65
Equipement, transports, logement, tourisme et mer								
• I.- Services communs	4.213.448	-32.481	47.600	-817.356	146.251	3.557.462	40.455	1,14
• II.- Urbanisme et logement	5.403.269	92.507	16.443	-90	0	5.512.129	119.772	2,17
• III- Transports et sécurité routière	6.016.420	14.331	28.168	-24.465	4.824	6.039.278	20.178	0,33
• IV- Mer	969.046	3.772	19.598	-57.207	9.003	944.212	19.163	2,03
• V- Tourisme	64.144	-3.484	10.500	-5.954	489	65.695	822	1,25
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	17.678.204	3.822	508.678	-2.001.780	25.807	16.214.731	295.070	1,82
Jeunesse, éducation nationale et recherche								
• I- Jeunesse et enseignement scolaire	53.923.231	-182.872	99.732	-10.576.216	19.229	43.283.104	99.778	0,23
• II- Enseignement supérieur	8.157.410	-7.717	35.736	27.377	4.735	8.217.541	13.928	0,17
• III- Recherche et nouvelles technologies	4.129.454	-26.098	9.880	2.427	0	4.115.663	2.114	0,05
Justice	4.734.068	-37.373	145.866	-439.580	1.345	4.404.326	60.718	1,38
Outre-mer	809.605	-52.954	42.157	-648	8.205	806.365	42.061	5,22
Services du Premier ministre :								
• I- Services généraux	1.128.624	1.127	51.506	-55.093	823	1.126.987	44.854	3,98
• II- Secrétariat général de la Défense nationale	28.042	-1.190	3.069	-241	0	29.680	953	3,21
• III- Conseil économique et social	31.190	0	0	0	0	31.190	0	0
• IV- Plan	24.596	-2.392	3.371	-61	92	25.606	1.093	4,27
• V- Aménagement du territoire	72.641	934	35.680	-107	80	109.228	13.520	12,38
Sports	392.620	-28.802	10.193	564	39	374.614	1.592	0,42
Travail, santé et solidarité								
• I- Travail	15.667.415	-80.205	1.588.440	-1.045.508	729.163	16.859.305	1.066.586	6,33
• II- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	15.414.349	1.082.168	211.048	-171.267	203.994	16.740.292	410.360	2,45
• III- Ville et rénovation urbaine	273.618	-34.330	51.024	12.215	17	302.544	22.874	7,56
<b>TOTAL BUDGETS CIVILS</b>	<b>286.441.769</b>	<b>424.441</b>	<b>4.410.480</b>	<b>8.873.796</b>	<b>1.288.134</b>	<b>301.438.620</b>	<b>3.402.788</b>	<b>1,13</b>

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

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

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

Le présent projet de loi a pour objet de constater pour l'exercice 2003 des dépassements à hauteur de 15,511 milliards d'euros pour l'ensemble constitué par le budget général de l'Etat, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. Le montant total des crédits complémentaires demandés pour 2003 est quasiment le double de celui constaté en 2002. Les ouvertures de crédits supplémentaires connaissent une augmentation importante pour le budget général et pour les comptes spéciaux du trésor (voir commentaire de l'article 9).

### ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I. Budget général.....	2.331,89	2.494,81	1.184,25	1.100,19	979,861	3.189,035
II. Budgets annexes.....	282,24	436,55	423,29	725,64	211,355	142,969
III. Comptes spéciaux du trésor ...	5.167,56	12.434,08	5.884,27	5.968,15	6.471,91	12.193,104
IV. Hors compte 903-58 <sup>(a)</sup> .....	1.614,47	2.434,08	4,99	481,37	849,622	621,075
<b>TOTAL I + II + III .....</b>	<b>7.781,70</b>	<b>15.365,44</b>	<b>7.491,82</b>	<b>7.793,97</b>	<b>7.663,126</b>	<b>15.525,08</b>
<b>TOTAL I + II + IV.....</b>	<b>4.228,62</b>	<b>5.365,44</b>	<b>1.612,53</b>	<b>2.307,19</b>	<b>2.040,838</b>	<b>3.953,079</b>

(a) Compte d'« avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » pour lequel le montant des ouvertures demandées est de 11,572 milliards d'euros, pour l'exercice 2003, à comparer avec 5,622 milliards d'euros en 2002..

S'agissant du budget général, les **demandes d'ouvertures de crédits complémentaires** pour l'exercice 2003 se montent au total à 3,189 milliards d'euros et se décomposent de la manière suivante : 3,175 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires civiles (présent article) et 0,013 milliard d'euros pour les dépenses ordinaires militaires (article 4 du présent projet de loi).

On peut rappeler que les demandes d'ouvertures de crédits pour le budget général s'établissaient à 0,979 milliard d'euros en 2002, à comparer à 1,10 milliard d'euros pour l'exercice 2001, 1,18 milliard d'euros en 2000 et 2,50 milliards d'euros en 1999.

Il faut relever que les dépenses effectuées en dépassement des crédits ouverts sont autorisées en matière de crédits évaluatifs pour les chapitres correspondant à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi que pour les chapitres énumérés à l'état F annexé à la loi de finances. Les dépenses effectuées en dépassement de crédits ouverts sont interdites en matière de crédits limitatifs et provisionnels. En 2003, comme en 2002, aucun dépassement (donc irrégulier) n'a été constaté sur ce type de crédits.

**BUDGET GÉNÉRAL : ÉVOLUTION DES DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS**

(en millions d'euros)

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

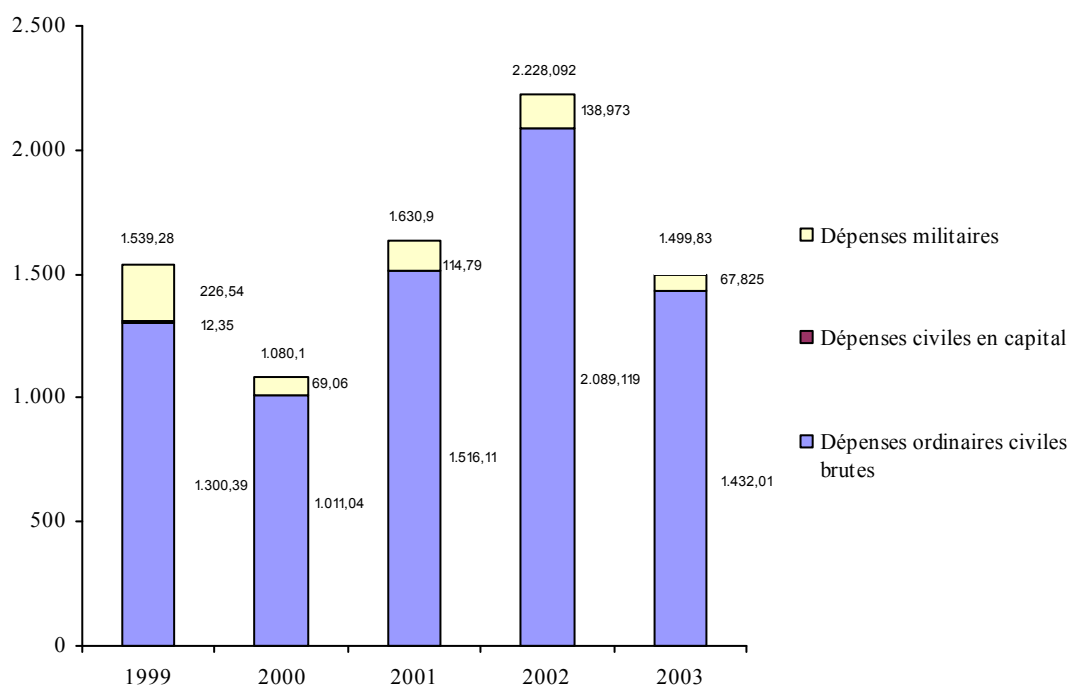
Pour l'exercice 2003, les dépassements de crédits du budget général ont atteint 0,92% des crédits ouverts. Pour l'exercice 2002, les dépassements de crédits du budget général représentaient seulement 0,28% des crédits ouverts.

Pour l'exercice 2003, les **demandes d'annulations de crédits non consommés** se décomposent comme suit : 1,432 milliard d'euros pour les dépenses ordinaires civiles et 0,068 milliard d'euros pour les dépenses militaires (article 4 du présent projet de loi), soit 1,5 milliard d'euros au total.

Pour l'exercice 2002, les annulations de crédits non consommés demandées au budget général atteignaient 2.228,093 millions d'euros à comparer à 1.626,33 millions d'euros en 2001 et 1.080,10 millions d'euros en 2000.

### BUDGET GÉNÉRAL ANNULATIONS DE CRÉDITS

Millions d'euros



Pour l'exercice 2003, le **solde net des ouvertures et annulations pour les crédits** du budget général donne lieu à un solde positif de 1,689 milliard d'euros, ce qui représente 0,48% du total des crédits bruts ouverts (345,264 milliards d'euros).

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

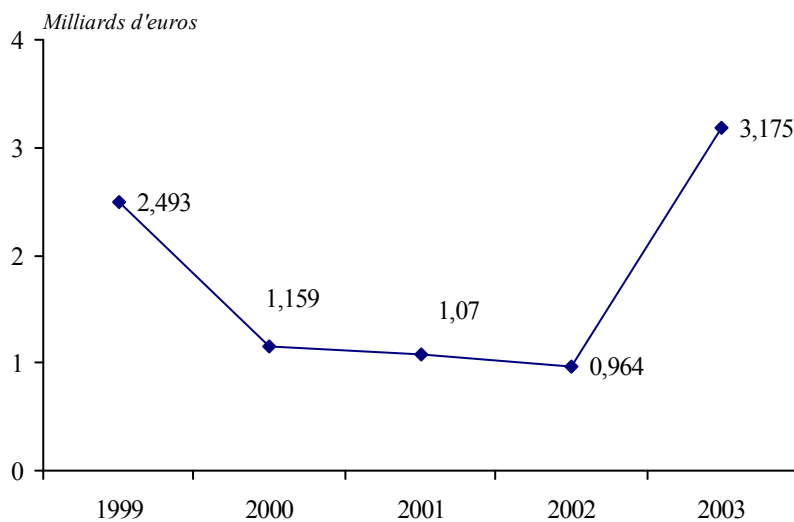


L'objet du présent article est de constater les dépassements enregistrés au sein du budget général de l'Etat au titre des dépenses ordinaires civiles.

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

En 2003, les dépassements de crédits en matière de dépenses ordinaires civiles du budget général représentent 3.175,17 millions d'euros.

**DEMANDES D'OUVERTURES DE CREDITS  
POUR LES DEPENSES ORDINAIRES CIVILES**



Une part déterminante de ces demandes d'ouvertures de crédits complémentaires est constituée par les dépassements constatés sur le titre Ier « dette publique et dépenses en atténuation de recettes » à hauteur de 2.889,43 millions d'euros. Un dépassement de 2.044,829 millions d'euros est constaté sur le seul chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes. »

Les demandes d'ouvertures de crédits portant sur le titre III « moyens des services » représentent, quant à elles, 274,57 millions d'euros. Celles correspondant au titre IV « interventions publiques » s'élèvent à 11,16 millions d'euros.

On peut rappeler que pour l'exercice 2002, les dépassements de crédits s'agissant des dépenses ordinaires civiles du budget général avaient atteint 964,063 millions d'euros. Les ouvertures de crédits complémentaires les plus importantes concernaient la dette publique et les dépenses en atténuation de recettes (titre I) avec 852,773 millions d'euros. Les dépassements relatifs aux moyens des services (titre III) avaient atteint 98,418 millions d'euros ; quant aux

demandes d'ouvertures de crédits complémentaires pour les interventions publiques (titre IV), elles s'étaient montées à 12,87 millions d'euros.

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

(en millions d'euros)

<i>Titre</i>	<i>Exercice 2002</i>	<i>Exercice 2003</i>
<i>I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes</i>	<i>852,773</i>	<i>2.889,43</i>
<i>II.- Pouvoirs publics</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>III.- Moyens des services</i>	<i>98,418</i>	<i>274,57</i>
<i>IV.- Interventions publiques</i>	<i>12,87</i>	<i>11,16</i>
<b><i>Total</i></b>	<b><i>964,063</i></b>	<b><i>3.175,17</i></b>

1.- Les dépassements de crédits constatés par le titre Ier

L'ensemble des **dépassements enregistrés au titre de la dette** correspond à des ajustements de crédits aux dépenses nettes effectuées en application des dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Pour l'exercice 2003, les dépassements enregistrés sur l'ensemble des chapitres du titre I de la dette publique s'élèvent à 2.889,43 millions d'euros à comparer à 852,77 millions d'euros en 2002 et 204,34 millions d'euros en 2001.

On peut rappeler que les dépassements de crédits concernant les dépenses liées à la dette publique étaient deux fois plus élevés en 2002 qu'en 2001 : les demandes d'ouvertures de crédits s'élevaient en effet à 130,42 millions d'euros en 2001, alors qu'elles atteignaient 265,79 millions d'euros en 2002. Les dépassements liés aux dépenses relatives aux garanties diverses représentaient en 2002 plus du triple des dépassements de crédits constatés en 2001. Les dépassements s'élevaient en effet à 21,22 millions d'euros en 2001 ; ils atteignaient 73,26 millions d'euros en 2002. Mais ce sont les dépassements liés aux dépenses en atténuation de recettes qui avaient enregistré le différentiel le plus important entre les deux années : les dépassements liés à ces dépenses, de 52,69 millions en 2001, étaient passés à 513,72 millions d'euros en 2002.

Pour l'exercice 2003, les dépassements liés aux dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à 2,854 milliards d'euros et se décomposent en 2,044 milliards d'euros de dépassements sur le chapitre 15-01 « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes », 0,747 milliard d'euros sur le chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » et 62 millions d'euros sur le chapitre 15-03 « Frais de poursuites et de contentieux ».

**LES DEPASSEMENTS LIES AUX DEPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES**

*(en millions d'euros)*

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

Les crédits du titre II et ceux de la première partie du titre III (crédits de rémunérations) étant limitatifs, il n'a pas été constaté, en 2003 comme en 2002, de dépassement irrégulier sur ces crédits.

2.- Les dépassements sur les crédits de pension

Pour l'exercice 2003, un dépassement, de 68,621 millions d'euros est intervenu sur le **chapitre 32-97 du budget des Charges communes**, qui regroupe, en gestion, les pensions civiles et militaires de retraite. Un dépassement avait également été constaté pour l'exercice 2001, mais aucun dépassement n'est intervenu en 2002. La situation de 2002 avait en effet rejoint celle de la période 1980 à 1995, exercices au cours desquels, hormis des ajustements de quelques francs, il ne fut pas constaté de dépassements sur les crédits de pensions.

On peut rappeler que de 1995 à 2001, les Rapporteurs généraux avaient dans leur rapport sur les projets de loi de règlement eu à déplorer le phénomène récurrent de sous-estimation des dépenses sur ce chapitre. Votre Rapporteur général constate qu'il est à nouveau nécessaire de demander en loi de règlement pour 2003 des crédits complémentaires pour ce chapitre.

3.- Les dépassements en matière de charges sociales

Les **chapitres 33-90** retracent les cotisations sociales et les chapitres 33-91 les prestations sociales obligatoires. Il s'agit de crédits évaluatifs inscrits à l'état F de la loi de finances pour 2003. Il s'y ajoute, dans la troisième partie du titre III, les chapitres 33-92 qui portent sur les autres dépenses d'action sociale et le chapitre 33-94 des Services généraux du Premier ministre « Action sociale interministérielle, prestations et versements facultatifs » qui ont, pour leur part, un caractère limitatif.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS  
DE LA TROISIEME PARTIE DU TITRE III  
RELATIVE AUX CHARGES SOCIALES EN 2002 ET 2003**

**VENTILATION PAR MINISTÈRE**

*(en millions d'euros)*

Budgets civils	Ouverture de crédits pour l'exercice 2002	Ouvertures de crédits pour l'exercice 2003
Affaires étrangères .....	3,233	2,886
Agriculture et pêche .....	14,851	1,545
Aménagement du territoire.....	0,047	0,051
Environnement .....	0	0
Anciens combattants.....	0	0
Charges communes.....	0	0
Culture et communication .....	0,284	2,567
Economie, finances et industrie.....	5,16	0,094
Education nationale ; Enseignement scolaire .....	3,857	122,07
Education nationale ; Enseignement supérieur.....	3,252	1,443
Emploi et solidarité ; Emploi.....	0,301	1,215
Emploi et solidarité ; Santé et solidarité .....	2,576	3,396
Emploi et solidarité ; Ville .....	0	0
Equipement, transports et logement ; I- Services communs II- Urbanisme et logement.....	7,343	9,444
Equipement, transports et logement ; Transport et sécurité routière .....	0	0
Equipement, transports et logement ; Mer.....	0	0
Equipement, transports et logement ; Tourisme.....	0	0
Intérieur et décentralisation .....	6,374	9,367
Jeunesse et sports .....	0,252	0,023
Justice .....	0	0
Outre-mer .....	0,407	1,096
Recherche .....	0	0
Services du Premier ministre.....	1,227	2,694
Services du Premier ministre – Plan .....	0	0
<b>TOTAL BUDGETS CIVILS .....</b>	<b>49,17</b>	<b>160,777</b>

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

Pour l'exercice 2003, les ouvertures de crédits pour les dépenses relatives à la troisième partie du titre III s'élèvent à 160,777 millions d'euros pour

l'ensemble des budgets civils. En 2002, elles s'établissaient à 49,17 millions d'euros.

On note une augmentation très forte de ces dépassements s'agissant du ministère de l'Education nationale, pour l'enseignement scolaire. Ainsi, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires atteignent 59,709 millions d'euros sur le chapitre 33-90 « Cotisations sociales – Part de l'Etat » en 2003 à comparer à 3,857 millions d'euros de dépassements en 2002. Les dépassements constatés en 2003 représentent 1,95% des crédits ouverts en loi de finances initiale (3.053,334 millions d'euros) sur ce chapitre. Quant au chapitre 33-91 « Prestations sociales versées par l'Etat », il fait l'objet d'une demande de crédits complémentaires de 62,369 millions d'euros pour l'exercice 2003, ce qui représente 6,85% des crédits ouverts en loi de finances initiale sur ce chapitre (909,992 millions d'euros). On peut rappeler qu'aucun dépassement n'avait été enregistré sur ce chapitre en 2002.

Comme pour les exercices précédents, on constate de grandes disparités dans la gestion des ministères pour des dépenses pourtant prévisibles, s'agissant des cotisations sociales. Ainsi, les chapitres 33-90 des budgets des Affaires étrangères ou de l'Agriculture ont été constamment sous-dotés de 1998 à 2002.

Pour l'exercice 2003, les dépassements constatés pour le ministère des Affaires étrangères sur le chapitre 33-90 s'établissent à 2,05 millions d'euros, ce qui est comparable aux dépassements constatés en 2002 (2,6 millions d'euros) ; quant aux dépassements sur le chapitre 33-91 précité, ils se montaient à 0,625 million d'euros en 2002 et s'établissent à 0,836 million d'euros pour l'exercice 2003.

S'agissant du ministère de l'Agriculture, aucun dépassement n'est constaté pour 2003 sur le chapitre 33-90, alors que les demandes de crédits complémentaires s'établissaient à 14,6 millions d'euros en 2002. Les dépassements constatés sur le chapitre 33-91 restent de faible montant (1,545 million d'euros) en 2003, mais sont en augmentation par rapport à ceux constatés en 2002 (0,248 million d'euros).

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

Pour l'exercice 2003, les demandes d'ouvertures de crédits s'agissant des frais de justice et de réparations civiles atteignent au total 124,191 millions d'euros ; les demandes de crédits complémentaires s'élèvent à 110,326 millions d'euros pour les seuls budgets civils.

On peut rappeler qu'en 2002, les frais de justice et de réparations civiles qui apparaissent dans la septième partie du titre III des différents ministères et sur les chapitres 15-03 et 20-63 des Charges commune avaient nécessité des ouvertures de crédits à hauteur de 91,424 millions d'euros, dont 42,062 millions d'euros provenant du chapitre 15-03 des Charges communes et 39,475 millions

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

**FRAIS DE JUSTICE POUR L'EXERCICE 2003**

(en millions d'euros)

N° de chapitres	Ministère	Montants
15-03 « Frais de poursuites et contentieux »	Charges communes	62,294
37-91 « Réparations civiles et frais de justice »	Affaires étrangères	0,824
37-91 « Frais de justice et réparations civiles »	Culture et communication	0,111
37-91 « Frais de justice et réparations civiles »	Ecologie et développement durable	0,219
37-91 « Frais de justice et réparations civiles »	Economie, Finances et industrie	1,701
37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles »	Equipement, transports et logement	0,731
37-91 « Frais de contentieux et réparations civiles »	Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	40,826
37-11 « Frais de justice »	Justice	3,301
37-91 « Réparations civiles »		0,001
37-91 « Frais de justice. Réparations civiles »	Outre-mer	0,713
37-92 « Réparations civiles et frais de justice »	Services du Premier ministre	0,145
<b>Total budgets civils</b>		<b>110,326</b>

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

Pour l'exercice 2003, deux chapitres évaluatifs par inscription à l'état F de la loi de finances et appartenant au titre IV, qui regroupe **les crédits d'interventions publiques**, ont supporté des dépenses au-delà des dotations ouvertes. Il s'agit :

– du chapitre 43-94 « Dations en paiement faites en application de la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 » du ministère de la Culture et de la communication pour lequel la demande d'ouverture de crédits complémentaires atteint 10,394 millions d'euros, à comparer à 12,87 millions d'euros en 2002 ;

– du chapitre 46-71 « Fonds national de chômage » du ministère du Travail qui a nécessité des crédits complémentaires à hauteur de 0,768 million d'euros.

On peut rappeler que pour l'exercice 2002, le seul chapitre concerné était le chapitre 43-94 « Dations en paiement faites en application de la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 ». En 2001, les dépassements en matière de dépenses relatives aux interventions publiques avaient concerné quatre chapitres : les dépenses de dations en paiement (chapitre n° 43-94), le chapitre n° 44-91 « Encouragements à la construction immobilière-Primes à la construction » du budget des Charges communes, le chapitre n° 44-97 « Participation de l'Etat au

service d'emprunts à caractère économique » des crédits de l'Economie, finances et industrie et le chapitre n° 46-71 « Fonds national du chômage » du budget de l'Emploi.

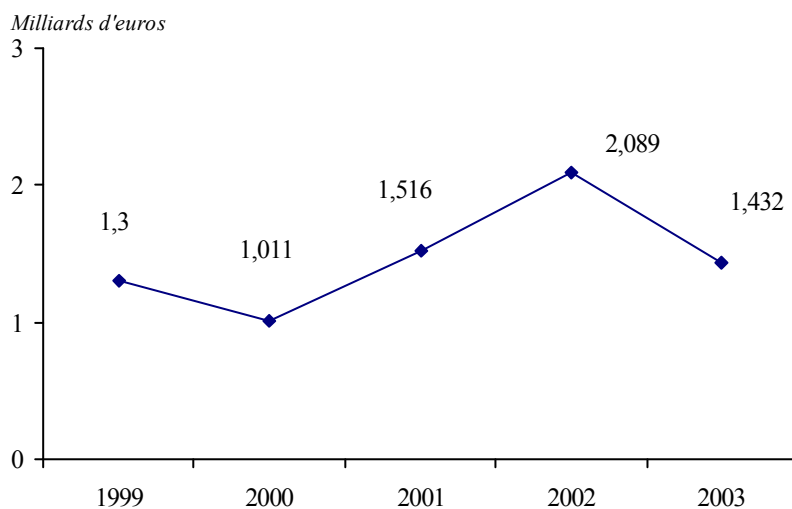
### *B.- Les annulations de crédits*

Les annulations de crédits non consommés pour les dépenses ordinaires civiles atteignent 1.432 millions d'euros, après 2 milliards d'euros en 2002.

Ces annulations portent pour :

- 738,7 millions d'euros sur les crédits de fonctionnement ;
- 374 millions d'euros sur les crédits d'interventions publiques ;
- 319 millions d'euros sur les crédits de la dette publique et dépenses en atténuation de recettes.

#### **ANNULATIONS DE CREDITS POUR LES DEPENSES ORDINAIRES CIVILES**



\*  
\* \*

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

\*  
\* \*

*Article 4*

**Dépenses civiles en capital du budget général.**

Le présent article tend à constater, pour 2003, les montants définitifs des dépenses civiles en capital du budget général, par titre, puis de façon consolidée, et propose des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés.

***I.- L'exécution budgétaire en 2003***

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 au titre des dépenses civiles en capital s'élevait à 12,9 milliards d'euros. Par l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles à ce titre a atteint 17 milliards d'euros, comme l'indique le tableau retraçant l'évolution des crédits bruts du budget de l'Etat dans le commentaire de l'article précédent.

La loi de finances rectificative pour 2003 (ainsi que les décrets d'avances et d'annulations associés) a diminué les crédits initiaux des dépenses civiles en capital de 11,6% (– 1,5 milliard d'euros).

Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits votés ont, quant à elles, accru ces crédits de 42,7% de leur montant initial (5,5 milliards d'euros) : les reports de crédits de la gestion 2002 s'élevaient à 5,7 milliards d'euros et les reports à la gestion 2004 sont égaux à 3,7 milliards d'euros ; les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 2,5 milliards d'euros ; l'effet des transferts de crédits, répartitions de dotation globale et des virements de crédits, opérations qui ne modifient pas le montant des crédits ouverts mais en modifient la répartition entre ministères ou au sein d'un ministère, a accru de 1,4 milliard d'euros le montant des crédits affectés aux dépenses civiles en capital ; des annulations de crédits non associées au collectif ont diminué les crédits à hauteur de 492 millions d'euros (ces annulations n'ont pas été retenues dans l'équilibre du collectif car elles portaient sur des crédits de reports).

*A.- Les modifications du montant des crédits prises en compte par la loi de finances rectificative pour 2003*

La loi de finances rectificative a ratifié les cinq décrets d'avance pris au cours de l'année 2003 et pris en compte les cinq décrets d'annulations de crédits compensant les ouvertures de crédits des décrets d'avance.



Le décret d'avance n° 2003-509 du 16 juin 2003 a ouvert 23 millions d'euros sur le titre V du budget de l'Ecologie et du développement durable pour financer le traitement de la pollution des plages atlantiques suite au naufrage du Prestige. 83 millions d'euros de crédits ont été annulés au total sur les dépenses civiles en capital par les décrets d'annulations associés aux cinq décrets d'avance.

Sont également associés au collectif deux décrets d'annulations concernant les dépenses civiles en capital à hauteur de 1,45 milliard d'euros. Les principaux budgets concernés sont le budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, le budget de l'Urbanisme et du logement, le budget des Transports et de la sécurité routière ainsi que le budget de la Recherche et des nouvelles technologies.

La loi de finances rectificative a enfin ouvert 240 millions d'euros de crédits et annulé le même montant de crédits. Votre Rapporteur général renvoie à son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003 pour l'examen des mesures prises par le collectif<sup>(1)</sup>.

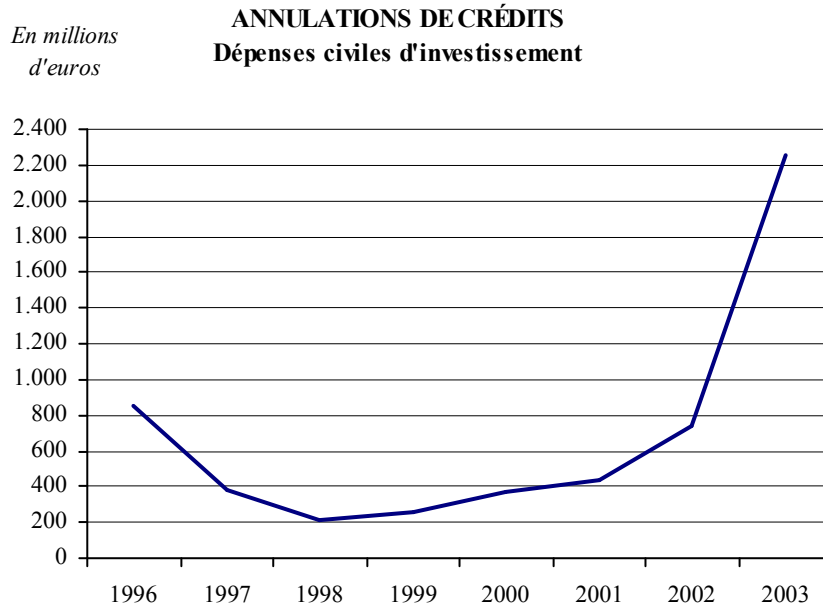
Au total, le solde des ouvertures de crédits et des annulations associées au collectif est égal à – 1,5 milliard d'euros. En 2002, la diminution des crédits des dépenses civiles en capital par les lois de finances rectificatives avait été moindre, soit 273 millions d'euros.

Les annulations de crédits sur les dépenses civiles en capital ont atteint 1,77 milliard d'euros en 2003, auxquels s'ajoutent 492 millions d'euros d'annulations non retenues dans l'équilibre du collectif, soit un total de 2,26 milliards d'euros, à comparer avec un total de 740 millions d'euros en 2002.

Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d'exécution.

---

(1) Rapport n° 1266, tome 1, décembre 2003.



Le solde des ouvertures et annulations de crédits (ouvertures et annulations retenues dans l'équilibre de la loi de finances rectificative et annulations de crédits non incluses dans cet équilibre) permet de distinguer les ministères ayant fourni un effort particulier :

– le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie voit ses crédits de dépenses en capital diminuer de près de 45% du montant des crédits initiaux ;

– les crédits du ministère de la mer sont en baisse de 47% du montant des crédits votés en loi de finances initiale pour 2003, les reports de la gestion 2002 étant d'un montant supérieur aux crédits initiaux ;

– le ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire enregistre une diminution de ses crédits à hauteur de 62% de ses crédits initiaux, ayant par ailleurs bénéficié de reports importants ;

– les crédits des services généraux du Premier ministre reculent de 168% par rapport aux crédits initiaux, notamment du fait de l'importance des crédits reportés de la gestion 2002 à la gestion 2003 ;

– pour les crédits du Plan, le solde négatif à hauteur de 105% des crédits initiaux s'explique par le montant des reports de la gestion 2002 qui atteint 93% des crédits initiaux.

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

Plusieurs éléments ont contribué à la progression du montant des crédits par voie réglementaire (+5,5 milliards d'euros). Cette progression est d'un montant supérieur à l'année précédente (les crédits des dépenses civiles en capital avaient progressé de 4,9 milliards d'euros, soit 40% des crédits initiaux).

Le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours a fortement progressé du fait de la hausse des fonds du FEDER (1,28 milliard d'euros en 2003 contre 0,5 milliard en 2002) s'expliquant par la mise en œuvre effective de la programmation 2000-2006 qui avait posé problème les années précédentes. Les crédits ouverts par voie de fonds de concours atteignent ainsi 2,5 milliards d'euros en 2003, contre 1,7 milliard d'euros en 2002.

Les transferts de crédits, les répartitions de dotation globale et les virements de crédits ont accru de 1,4 milliard d'euros le montant des crédits affectés aux dépenses civiles en capital (à comparer avec 1,34 milliard d'euros en 2002).

En sens contraire, les annulations de crédits non associées au collectif ont diminué les crédits à hauteur de 492 millions d'euros (contre 17 millions d'euros en 2002).

Les crédits reportés à la gestion 2004 (3,7 milliards d'euros) sont nettement inférieurs (-36%) aux reports de la gestion 2002 (5,7 milliards d'euros).

Le tableau suivant détaille, par ministère, l'évolution du montant des crédits ouverts au cours de l'exercice 2003.

En moyenne, les reports à la gestion suivante atteignent en 2003 17,8% du total net des crédits ouverts, contre 25% en 2002. Plusieurs budgets présentent des taux de reports encore élevés, tels que celui du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (32%), le budget des Services communs du ministère de l'équipement, des transports et du logement (33%), le budget des Services généraux du Premier ministre (46%), du Secrétariat général de la Défense nationale (64%) et du Conseil économique et social (35%), le budget des Sports (47%) ainsi que ceux du Travail (45%) et de la Ville (45%).

Ces taux de reports ne doivent pas masquer l'évolution globale à la baisse marquée des reports à la gestion suivante.

**EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES EN CAPITAL EN 2003**

(en milliers d'euros)

Budget	Crédits votés en loi de finances initiale	Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations	Report de la gestion précédente	Transferts et répartitions	Fonds de concours	Total net des crédits ouverts (A) <sup>(a)</sup>	Report à la gestion suivante (B)	% B/A
Affaires étrangères	796.202	-14.030	55.353	1.712	8.667	847.904	83.129	9,80
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	223.231	-72.136	197.455	-6.267	115.752	458.035	145.888	31,85
Charges communes	151.000	23.000	0	0	0	174.000	23.080	13,26
Culture et communication	321.040	-19.146	431.485	4.037	84.838	822.254	227.086	27,62
Ecologie et développement durable	150.708	-27.564	317.106	25.583	1.052	466.885	17.880	3,83
Economie, finances et industrie	1.473.250	-647.302	921.705	1.272.043	60.125	3.079.821	448.768	14,57
Equipement, transports, logement, tourisme et mer								
• I.- Services communs	57.877	-4.836	65.434	10.328	1.822	130.625	42.878	32,83
• II.- Urbanisme et logement	1.919.739	-365.387	258.520	0	56	1.812.928	189.961	10,48
• III- Transports et sécurité routière	2.014.877	-344.944	755.681	-3.256	936.906	3.359.264	550.974	16,40
• IV- Mer	63.139	-29.647	69.572	-4.305	18.753	117.512	27.903	23,74
• V- Tourisme	11.150	-2.398	12.277	0	0	21.029	4.632	22,03
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	1.981.017	-62.285	1.474.976	-17.463	1.258.026	4.634.271	1.117.650	24,12
Jeunesse, éducation nationale et recherche								
• I- Jeunesse et enseignement scolaire	84.215	-51.934	63.456	8.938	166	104.841	9.376	8,94
• II- Enseignement supérieur	669.906	-49.549	286.427	10.492	45.019	962.295	164.037	17,05
• III- Recherche et nouvelles technologies	2.001.105	-133.647	327.081	182.911	0	2.377.450	293.853	12,36
Justice	303.020	-41.499	32.538	-4.191	889	290.757	58.102	19,98
Outre-mer	275.654	-62.422	114.066	-1.060	521	326.759	46.213	14,14
Services du Premier ministre :								
• I- Services généraux	16.000	-26.962	98.652	-18.718	916	69.888	31.981	45,76
• II- Secrétariat général de la Défense nationale	20.247	8.020	10.998	-18.249	0	21.016	13.390	63,71
• III- Conseil économique et social	1.000	0	0	0	0	1.000	350	35,00
• IV- Plan	783	-820	727	0	0	690	38	5,51
• V- Aménagement du territoire	195.000	-67.509	38.521	-123	0	165.889	2.942	1,77
Sports	11.150	2.067	4.402	799	806	19.224	8.976	46,69
Travail, santé et solidarité								
• I- Travail	56.704	-1.570	90.098	-405	0	144.827	65.002	44,88
• II- Santé, famille, personnes handicapées et solidarité	63.943	-24.987	86.817	202	0	125.975	36.241	28,77
• III- Ville et rénovation urbaine	96.690	19.761	17.648	0	0	134.099	59.721	44,54
<b>TOTAL BUDGETS CIVILS</b>	<b>12.958.647</b>	<b>-1.997.726</b>	<b>5.730.995</b>	<b>1.443.008</b>	<b>2.534.314</b>	<b>20.669.238</b>	<b>3.670.051</b>	<b>17,76</b>

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

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

Le présent article propose des annulations de crédits de quelques dizaines d'euros. Il s'agit d'ajustements comptables résultant de la coexistence d'un budget général arrêté en euros et d'une comptabilité publique tenue en centimes d'euro.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

## *Article 5*

### **Dépenses ordinaires militaires du budget général.**

Le présent article tend à constater, pour 2003, les montants définitifs des dépenses ordinaires militaires du budget général, par titre puis de façon consolidée.

Cet article propose également des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés sur les crédits ouverts en 2003 au titre des dépenses ordinaires militaires.

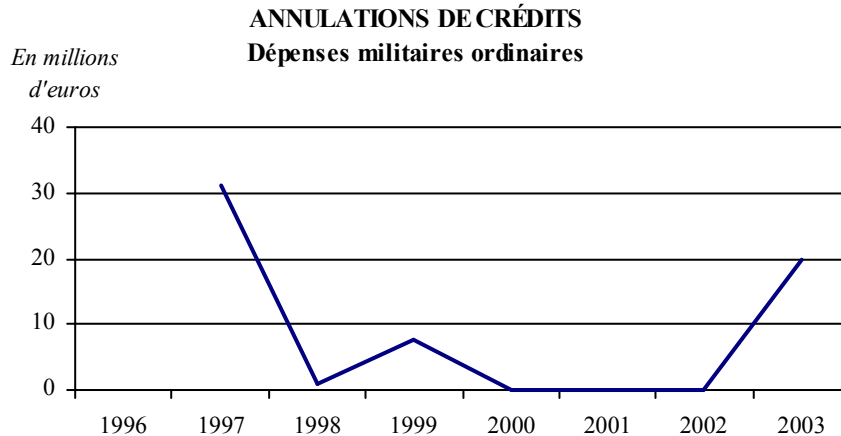
#### ***I.- L'exécution budgétaire en 2003***

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 au titre des dépenses ordinaires militaires s'élevait à 26,32 milliards d'euros (contre 25,4 milliards d'euros en 2002, soit une progression de 3,6%). Par l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles au titre des dépenses militaires ordinaires a atteint 18,41 milliards d'euros (contre 18 milliards d'euros en 2002, soit une augmentation de 2,2%). Le tableau retraçant l'évolution des crédits bruts du budget de l'Etat dans le commentaire de l'article 3 du présent projet de loi indique les éléments principaux de l'évolution des crédits des dépenses ordinaires militaires.

**La loi de finances rectificative pour 2003** (ainsi que les décrets d'avance et d'annulations associés) a augmenté les crédits initiaux des dépenses ordinaires militaires de 1,6% (+ 412 millions d'euros).

En ce qui concerne les dépenses militaires ordinaires, le décret d'avance n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 a ouvert 400 millions d'euros, afin de financer les opérations extérieures (OPEX) à hauteur de 375 millions d'euros (contre 365 millions d'euros en 2002). Le décret d'annulation n° 2003-1125 a annulé 20 millions d'euros de crédits sur le titre III du budget de la Défense.

Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d'exécution. En 2003, ce montant s'élève à 20 millions d'euros pour les dépenses militaires de fonctionnement.



Le collectif a également ouvert 32,2 millions d'euros de crédits supplémentaires dont 20 millions d'euros au titre du financement des OPEX.

**Les interventions réglementaires** affectant le montant ou la répartition des crédits votés ont, quant à elles, diminué ces crédits de 31,6% de leur montant initial (– 8,32 milliards d'euros) : les reports de crédits de la gestion 2002 s'élevaient à 317 millions d'euros et les reports à la gestion 2004 sont égaux à 170 millions d'euros ; les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 410 millions d'euros ; l'effet des transferts de crédits, répartitions de dotation globale et des virements de crédits, opérations qui ne modifient pas le montant des crédits ouverts mais en modifient la répartition entre ministères ou au sein d'un ministère, a diminué de 8,8 milliards d'euros les crédits disponibles au titre des dépenses militaires ordinaires. Cette dernière intervention, d'un montant important, est classique et résulte du transfert au budget des Charges communes des crédits nécessaires au paiement des pensions. Elle ne s'apparente pas à de la régulation budgétaire. La même opération est effectuée sur les budgets civils.

Le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours est en diminution par rapport à 2002 (– 11%). Comme pour les dépenses ordinaires civiles, le montant des reports à la gestion suivante baisse nettement en 2003 par rapport à l'année précédente (170 millions d'euros contre 317 millions d'euros).

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

**EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES MILITAIRES ORDINAIRES EN 2003**

(en milliers d'euros)

Crédits votés en loi de finances initiale .....	26.320
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations .....	+ 412
Reports de la gestion précédente .....	317
Transferts et répartitions .....	- 8.879
Fonds de concours .....	410
Total des crédits ouverts (A) <sup>(a)</sup> .....	18.580
Report à la gestion suivante (B).....	- 170
% B/A .....	0,9

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

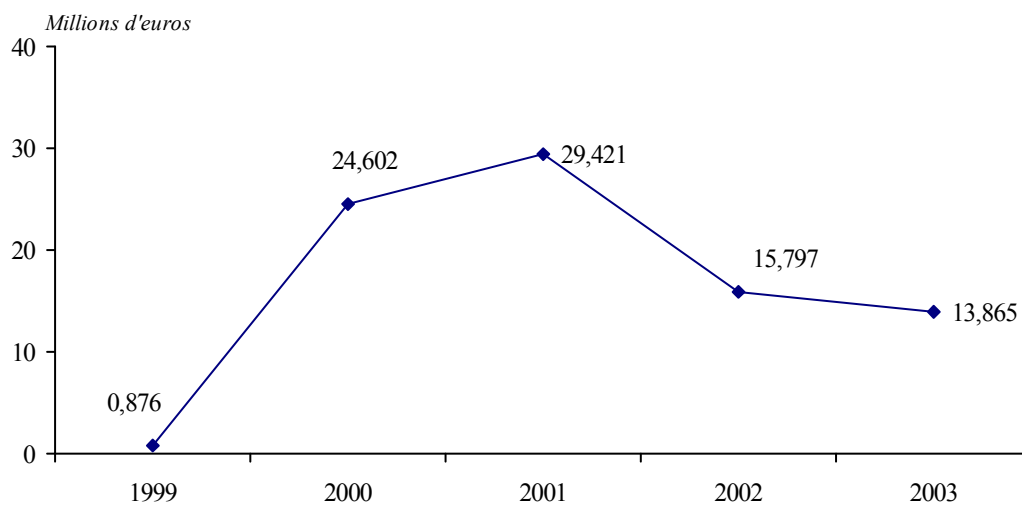
**II.- Les modifications de crédits demandées par le projet de loi**

Le présent article propose pour l'exercice 2003 des **ouvertures de crédits complémentaires** sur le titre III « Moyens des armes et des services » du ministère de la Défense à hauteur de 13,865 millions d'euros, à comparer à 15,797 millions d'euros en 2002. En réalité, seul un chapitre est concerné en 2003 par cette demande de crédits complémentaires. Il s'agit du chapitre 37-91 « Frais de contentieux – Règlements des dommages et accidents du travail ».

En 2002, deux chapitres du titre III avaient fait l'objet de dépassements de crédits : le chapitre 33-90 « Cotisations sociales. Part de l'Etat » pour 13,944 millions d'euros et le chapitre 37-91 précité à hauteur de 1,852 million d'euros.

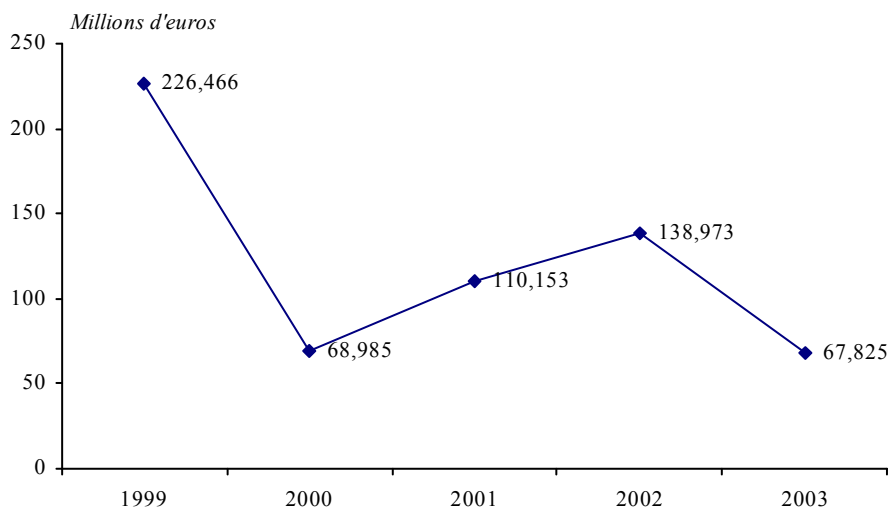


### DEPASSEMENTS EN MATIÈRE DE DEPENSES ORDINAIRES MILITAIRES



Les annulations de crédits non consommés du titre III « Moyens des armes et services » s'établissent à 67,825 millions d'euros pour l'exercice 2003, à comparer à 138,973 millions d'euros en 2002.

### ANNULATIONS DE CREDITS NON CONSOMMES EN MATIÈRE DE DEPENSES ORDINAIRES MILITAIRES



\*  
\* \*

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

\*  
\* \*

## *Article 6*

### **Dépenses militaires en capital du budget général.**

Le présent article tend à constater, pour 2003, les montants définitifs des dépenses militaires en capital du budget général, par titre puis de façon consolidée.

Cet article propose des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés sur les crédits ouverts pour 2003 au titre des dépenses militaires en capital.

#### ***I.- L'exécution budgétaire en 2003***

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 au titre des dépenses militaires en capital s'élevait à 13,64 milliards d'euros. Par l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles au titre des dépenses militaires en capital a atteint 11,81 milliards d'euros, comme l'indique le tableau retraçant l'évolution des crédits bruts du budget de l'Etat dans le commentaire de l'article 3 du présent projet de loi. Entre 2002 et 2003, le montant des crédits initiaux des dépenses militaires en capital a progressé de 11,2% et celui des crédits disponibles avant l'intervention du projet de loi de règlement a augmenté de 3,6%. Ces chiffres témoignent de la priorité accordée au budget de la Défense.

**La loi de finances rectificative pour 2003** (ainsi que les décrets d'avance et d'annulations associés) a augmenté les crédits initiaux des dépenses militaires en capital de 0,7% (+ 99 millions d'euros).

Le décret d'annulation n° 2003-510 du 16 juin 2003 a annulé 8 millions d'euros sur le titre V.

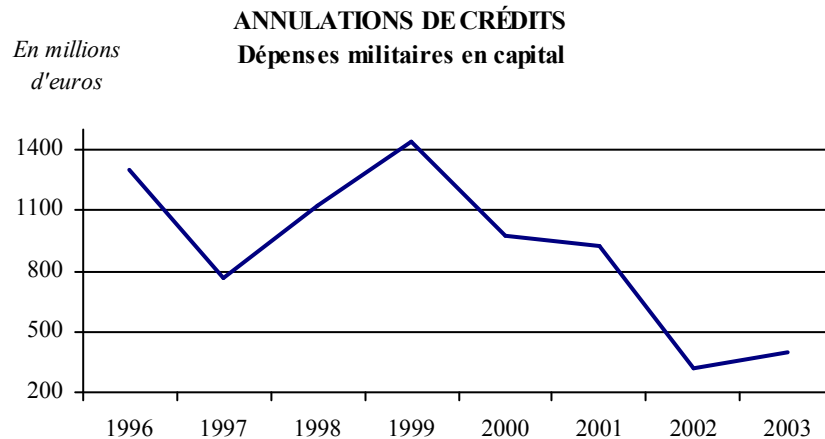
Le décret d'annulation n° 2003-1125 du 26 novembre 2003 a annulé 380 millions d'euros de crédits sur les titres V (373 millions d'euros) et VI (7 millions d'euros) du budget de la Défense afin d'ouvrir des crédits pour financer les opérations extérieures.

Le collectif a également ouvert 499 millions d'euros de crédits supplémentaires et annulé 12 millions d'euros de crédits. Votre Rapporteur général renvoie à son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2003 pour l'examen des mesures prises par le collectif<sup>(1)</sup>.

Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d'exécution. En 2003, ce montant s'élève à 400 millions d'euros pour les dépenses militaires en capital.

---

(1) Rapport n° 1266, tome 1, décembre 2003.



**Les interventions réglementaires** affectant le montant ou la répartition des crédits votés ont, quant à elles, diminué ces crédits de 14,1% de leur montant initial (-1,92 milliard d'euros) : les reports de crédits de la gestion 2002 s'élevaient à 795 millions d'euros et les reports à la gestion 2004 sont égaux à 1.513 millions d'euros ; les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 232 millions d'euros ; l'effet des transferts de crédits, répartitions de dotation globale et des virements de crédits, opérations qui ne modifient pas le montant des crédits ouverts mais en modifient la répartition entre ministères ou au sein d'un ministère, a diminué de 1,4 milliard d'euros les crédits disponibles au titre des dépenses militaires en capital.

Le montant des crédits ouverts par voie de fonds de concours est en augmentation par rapport à 2002 (+ 27,4%).

Après la diminution du montant des reports sortants par rapport aux reports entrants en 2002, et à la différence des autres catégories de dépenses du budget général, le montant des reports à la gestion suivante progresse nettement en 2003 par rapport à l'année précédente (1.513 millions d'euros contre 795 millions d'euros en 2002). Une partie de cette hausse s'explique par l'ouverture, en collectif de fin d'année, de crédits qui n'ont matériellement pas pu être consommés (499 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative).

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

**EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL EN 2003**

(en milliers d'euros)

Crédits votés en loi de finances initiale .....	13.644
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations .....	+ 99
Reports de la gestion précédente .....	795
Transferts et répartitions .....	- 1.438
Fonds de concours .....	232
Total des crédits ouverts (A) <sup>(a)</sup> .....	13.332
Report à la gestion suivante (B).....	- 1.513
% B/A .....	11,3

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

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

Le présent article propose des ouvertures de crédits complémentaires et des annulations de crédits non consommés, réparties par titre, pour les crédits ouverts en 2003 sur lesquels sont imputées les dépenses militaires en capital du budget général. Les montants des ces annulations s'élèvent, pour chacun des titres concernés, à quelques euros au plus. Ces annulations constituent en réalité des ajustements comptables rendus nécessaires par la coexistence d'un budget général arrêté en euros et d'une comptabilité publique tenue en centimes d'euros.

\*  
\*        \*

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

\*  
\*        \*

*Article 7*

**Résultat du budget général de 2003.**

Cet article tend à arrêter le solde du budget général en 2003, en opérant la comparaison du montant global des recettes brutes retracé à l'article 2 du présent projet de loi et du montant global des dépenses composé des sommes figurant aux articles 3 à 6 de ce projet de loi. En 2003, le solde débiteur du budget général s'est établi à 56.715,19 millions d'euros.

Les éléments afférents à ce résultat sont analysés dans le rapport sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 <sup>(1)</sup> et dans la partie générale qui ouvre le présent rapport.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

---

(1) M. Gilles Carrez, Rapporteur général, rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2003 (n° 1507).

## *Article 8*

### **Résultats des budgets annexes.**

Cet article a pour objet de constater pour 2003 les montants des dépenses et des recettes de chacun des six budgets annexes : Aviation civile, Journaux officiels, Légion d'honneur, Monnaie et médailles, Ordre de la Libération, Prestations sociales agricoles. Pour chaque budget annexe, les montants des dépenses et des recettes sont égaux. Au total, le montant des dépenses et des recettes de l'ensemble des six budgets annexes précités s'établit à 18,013 milliards d'euros, à comparer avec 17,665 milliards d'euros en 2002.

Après avoir rappelé les différents éléments importants de l'exécution budgétaire de l'exercice 2003, les modifications de crédits proposées par le présent projet de loi – les ouvertures de crédits complémentaires comme les annulations – seront examinées, pour chaque budget annexe.

#### ***1.- L'exécution budgétaire en 2003***

Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2003 pour l'ensemble des budgets annexes se sont élevés à 17,731 milliards d'euros. La loi de finances rectificative du 31 décembre 2003 a ouvert 325 millions d'euros de crédits supplémentaires et a annulé 30 millions d'euros de crédits. Le solde s'établit donc à 295 millions d'euros. Le vote de crédits supplémentaires a été notamment rendu nécessaire par la dérive des dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA). Le solde entre les crédits supplémentaires ouverts et les annulations prévues par la loi de finances rectificative pour le BAPSA s'élève en effet à 294 millions d'euros.

S'agissant du **budget annexe des prestations sociales agricoles**, la loi de finances rectificative a proposé l'ouverture de 323 millions d'euros et l'annulation de 29 millions d'euros. Les dépenses du BAPSA ont ainsi été portées de 14,627 milliards d'euros (hors restitutions de la taxe sur la valeur ajoutée) prévus en loi de finances initiale pour 2003 à 14,921 milliards d'euros.

Les deux ouvertures de crédits supplémentaires ont concerné :

– le chapitre 46-01 « Prestations maladie, maternité, soins aux invalides versées aux exploitants agricoles et aux membres non salariés de leur famille » à hauteur de 299 millions d'euros ;

– le chapitre 46-96 « Prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole » à hauteur de 24 millions d'euros. L'augmentation des dépenses prévues était liée à une mesure de revalorisation des pensions de réversion.

Les annulations de crédits, d'un montant de 29 millions d'euros, portaient sur trois chapitres :

- le chapitre 11-91 « Intérêts dus » à hauteur de 16 millions d'euros (annulation qui s'explique par la baisse des taux d'intérêt) ;
- le chapitre 46-07 « Contribution à la modernisation de l'assurance maladie » à hauteur de 2 millions d'euros ;
- et le chapitre 46-92 « Prestations familiales versées aux non-salariés du régime agricole », à hauteur de 11 millions d'euros.

En ce qui concerne le **budget annexe des Monnaies et médailles**, on peut rappeler que la loi de finances rectificative a autorisé une ouverture de crédits d'un montant de 1,8 milliard d'euros, ce qui correspondait à 1,9% des dépenses initiales du budget annexe. Cette ouverture portait sur :

- le chapitre 63-00 « Impôts, taxes et versements assimilés » pour un montant de 0,1 million d'euros (mesure d'ajustement) ;
- le chapitre 65-00 « Autres charges de gestion courante », pour un montant de 0,3 million d'euros (crédits destinés au versement de droits d'auteur pour divers produits commercialisés par la Direction des Monnaies et médailles) ;
- le chapitre 67-00 « Charges exceptionnelles » pour un montant de 0,4 million d'euros ;
- et le chapitre 84-00 « Excédent reversé au Trésor » pour un montant d'1 million d'euros.

La loi de finances rectificative a en outre prévu une annulation d'1 million d'euros concernant le chapitre 82-00 « Acquisitions d'immobilisations ».

Pour l'ensemble des budgets annexes, les **reports** de la gestion 2002 se sont élevés à 257 millions d'euros, tandis que les reports à la gestion 2004 s'élèvent à 235 millions d'euros. Les augmentations de crédits gagés par des plus-values de recettes sont égales à 7 millions d'euros en 2003, à comparer à 13 millions d'euros en 2002. Il faut rappeler que les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles constituent une procédure propre aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor : la constatation de ressources nouvelles permet de procéder à l'augmentation des crédits par simple arrêté du ministre des finances. En ce qui concerne les budgets annexes, cette procédure est encadrée par l'article 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En outre, 5 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts **par voie de fonds de concours**, à comparer avec 4 millions d'euros en 2002.

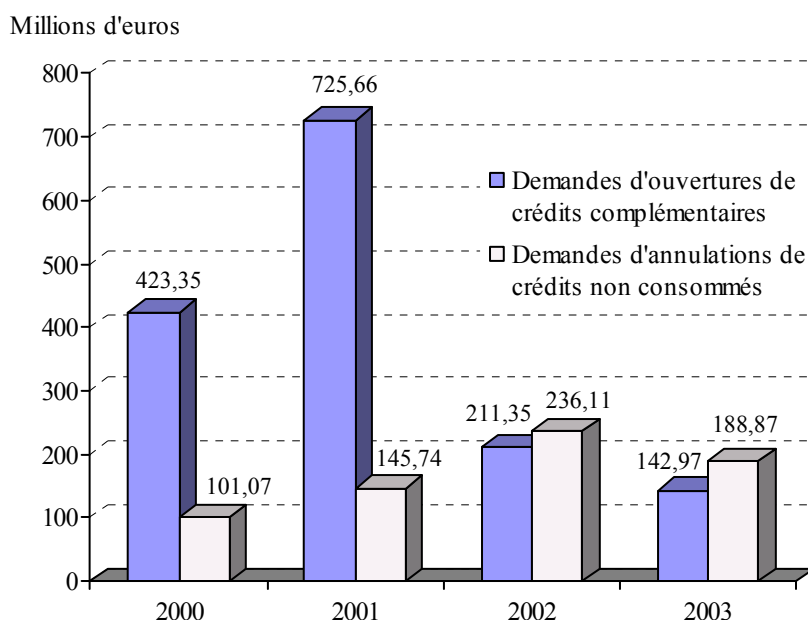
Au total, **le solde des modifications réglementaires** pour l'ensemble des budgets annexes est positif, à hauteur de 34 millions d'euros. En définitive, le total des crédits disponibles avant l'intervention du présent projet de loi est égal à 18,06 milliards d'euros.

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

Pour l'exercice 2003, les ajustements proposés en projet de loi de règlement sont les suivants : pour l'ensemble des budgets annexes, les ouvertures de crédits complémentaires atteignent 142,969 millions d'euros, à comparer avec 211,35 millions d'euros de dépassements en 2002. Quant aux demandes d'annulations de crédits non consommés, elles portent en 2003 sur 188,875 millions d'euros. En 2002, les demandes d'annulations s'élevaient à un niveau comparable à celui des dépassements, avec 236,11 millions d'euros.

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

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





*A.- Les dépassements de crédits*

Pour l'exercice 2003, les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires représentent 0,8% des crédits initiaux. On peut rappeler qu'en 2001, les dépassements de crédits sur l'ensemble des budgets annexes représentaient 3,85% des crédits totaux. En 2002, ces dépassements ne représentaient que 1,2% des crédits totaux.

**EVOLUTION DES DEPASSEMENTS DE CREDITS CONSTATES POUR LES BUDGETS ANNEXES**

*(en millions d'euros)*

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

Les demandes d'ouvertures de crédits du **budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)** pour 2003 se montent à 78,3 millions d'euros, ce qui représente moins de la moitié du montant constaté en 2002, exercice ayant enregistré des dépassements de 192,55 millions d'euros. On peut noter que les dépassements constatés en 2002 étaient néanmoins plus faibles que pour l'exercice 2001 à l'issue duquel 588,88 millions d'euros de dépassements avaient été constatés.

Le BAPSA se caractérise donc en 2003 par des ajustements beaucoup moins importants que lors des exercices précédents. On peut relever que lors des années antérieures, les demandes de crédits complémentaires s'expliquaient en premier lieu par des dépenses relatives aux versements et restitutions de droits indûment perçus par lui.

Pour l'exercice 2003, les dépassements importants concernent le chapitre 46-96 « Prestations vieillesse versées aux non-salariés agricoles », qui nécessite 40,343 millions d'euros de crédits supplémentaires. Aucun dépassement n'est constaté pour 2003 sur le chapitre 37-91 « Reversement et restitutions de droits indûment perçus ».

On peut rappeler que les dépassements constatés en 2002 sur le chapitre 37-91 « Reversement et restitution de droits indûment perçus », chapitre évaluatif par nature, traduisaient une mauvaise prévision de consommation du chapitre dont les dépenses ont été régulièrement sous-estimées de 1997 à 2002. Votre Rapporteur général se réjouit que ce chapitre n'ait pas fait l'objet d'une sous-évaluation de dépenses pour l'exercice 2003.

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

Les demandes d'ouvertures de crédits complémentaires des **Journaux officiels** s'établissent pour 2003 à 8,01 millions d'euros, à comparer avec 13,64 millions d'euros en 2002. On peut rappeler que les dépassements constatés en 2002 représentaient 7,04% des crédits initiaux (193,603 millions d'euros), alors que pour 2003, ils représentent seulement 3,95 % des crédits initiaux.

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

#### *B.- Les annulations de crédits*

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

#### EVOLUTION DES ANNULATIONS DE CREDITS CONSTATES POUR LES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aviation civile .....	20,54	26,34	15,18	13,30	47,87	30,151
Journaux officiels .....	3,57	4,10	3,69	2,61	4,74	4,593
Légion d'honneur .....	0,25	0,63	0,56	0,43	0,62	0,491
Monnaies et médailles ....	2,97	63,28	40,14	6,29	64,77	12,809
Ordre de la Libération.....	0,06	0,05	0,07	0,01	0,04	0,001
BAPSA .....	83,66	93,81	41,43	123,14	118,07	140,827
<b>Total .....</b>	<b>111,04</b>	<b>188,20</b>	<b>101,06</b>	<b>145,77</b>	<b>236,11</b>	<b>188,875</b>

En 2003, des annulations sont constatées pour 140,827 millions d'euros sur le **budget annexe des Prestations sociales agricoles**. On peut rappeler qu'en 2002, ces annulations s'élevaient à 118,07 millions d'euros, ce qui correspondait à un montant proche de celui enregistré en 2001 (123,14 millions).

En 2002, les annulations portaient notamment sur le chapitre 46-01 relatif aux prestations sociales versées aux exploitants agricoles et aux membres non

salariés de leurs familles, à hauteur de 60,774 millions d'euros, le chapitre 46-96 « Prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole » à hauteur de 17,336 millions d'euros et le chapitre 46-92 « Prestations familiales versées aux non-salariés du régime agricole », à hauteur de 10,219 millions d'euros.

Pour l'exercice 2003, les annulations concernent notamment :

– le chapitre 37-91 « Reversement et restitution de droits indûment perçus » à hauteur de 68,872 millions d'euros ;

– le chapitre 46-01 « Prestations maladie, maternité, soins aux invalides versées aux exploitants agricoles et aux membres non-salariés de leurs familles » à hauteur de 59,9 millions d'euros ;

– et le chapitre 46-92 « Prestations familiales versées aux non-salariés du régime agricole » à hauteur de 2,861 millions d'euros.

Quant au **budget annexe de l'Aviation civile**, les annulations de crédits atteignent 30,151 millions d'euros. En 2002, les annulations s'élevaient à 47,87 millions d'euros, alors que les crédits annulés en 2001 n'étaient que de 13,3 millions d'euros. Pour l'exercice 2002, des annulations étaient notamment constatées sur le chapitre 64-03 « Rémunération des personnels titulaires et contractuels » à hauteur de 6 millions d'euros, le chapitre 64-06 « Primes et indemnités » à hauteur de 11,154 millions d'euros et le chapitre 65-03 « Subventions diverses » à hauteur de 23,14 millions d'euros.

Pour l'exercice 2003, les annulations portent sur :

– le chapitre 64-06 « Primes et indemnités » à hauteur de 15,577 millions d'euros ;

– et le chapitre 64-03 « Rémunérations des personnels titulaires et contractuels » à hauteur de 7,796 millions d'euros.

En ce qui concerne le **budget annexe des monnaies et médailles**, la demande d'annulation de crédits s'élève à 12,809 millions d'euros, après s'être montée à 64,77 millions d'euros en 2001 et à 6,29 millions d'euros en 2000.

En 2002, les annulations de crédits portaient notamment sur le chapitre 60-01 « Achats » pour un montant de 44,999 millions d'euros et le chapitre 61-00 « Autres charges externes » pour un montant de 15,333 millions d'euros.

Pour l'exercice 2003, les annulations les plus significatives portent sur :

- le chapitre 61-00 « Autres charges externes » à hauteur de 8,029 millions d'euros ;
- et le chapitre 60-03 « Variation de stocks » à hauteur de 5,004 millions d'euros.

S'agissant du **budget annexe des Journaux officiels**, les annulations de crédits s'établissent en 2003 à 4,593 millions d'euros à comparer avec 4,74 millions d'euros en 2002 et 2,61 millions d'euros en 2001.

Pour l'exercice 2002, les annulations portaient principalement sur le chapitre 60-01 « Achats » à hauteur de 1,617 million d'euros et sur le chapitre 64-09 « Société de composition et d'impression des Journaux officiels » à hauteur de 1,456 million d'euros.

Pour l'exercice 2003, les annulations les plus importantes concernent :

- le chapitre 62-02 « Autres services extérieurs » à hauteur de 1,796 million d'euros ;
- et le chapitre 60-01 « Achats » à hauteur de 1,155 million d'euros.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

\*  
\*       \*

### *Article 9*

#### **Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2004.**

Le I du présent article constate, par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2004, le montant des dépenses et le montant des recettes constatées en 2003. Il mentionne en outre les ajustements demandés en loi de règlement sur ces comptes spéciaux du Trésor.

Le II du présent article constate, par catégorie de comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2004, les montants non compensés des soldes constatés au 31 décembre 2003.

Le III du présent article propose que les soldes constatés au II soient reportés à l'exercice 2004 en application du deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui dispose que « *sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte est reporté d'année en année* ».

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

#### ***I.- L'exécution budgétaire en 2003***

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

EVOLUTION DES CREDITS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR EN 2003

(en millions d'euros)

	Charges définitives Comptes d'affectation spéciale		Charges temporaires		
	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital	Comptes d'affectation spéciale	Comptes de prêts	Comptes d'avances
Crédits votés en loi de finances initiale .....	3.619	7.990	2	1.515	57.510
Solde des ouvertures et annulations de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations .....	—	—	—	191	325
Reports de la gestion 2002.....	372	457	3	1.388	—
Transferts et répartitions.....	—	—	—	—	—
Fonds de concours.....	—	—	—	—	—
Modifications de crédits liées à des plus- values de recettes.....	36	28	—	—	—
Total des crédits ouverts (A) <sup>(a)</sup> .....	4.027	8.475	5	3.094	57.835
Reports à la gestion 2004 (B) .....	257	413	3	492	—
% B/A.....	6,4	4,9	60	15,9	—

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

**En ce qui concerne les charges définitives**, la loi de finances rectificative n'a procédé à aucune modification du montant des crédits, comme en 2002. Les reports de la gestion précédente s'élèvent à 829 millions d'euros, contre 741 millions d'euros en 2002 (soit une hausse de 12%). Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles atteignent 64 millions d'euros (elles s'élevaient à 60 millions d'euros en 2002) <sup>(1)</sup>. Les reports à la gestion suivante diminuent à 670 millions d'euros.

**S'agissant des charges temporaires** (comptes dotés de crédits uniquement), les crédits ouverts en loi de finances initiale atteignent 59 milliards d'euros, contre 55,5 milliards en 2002, soit une progression de 6,3%. Le solde des interventions en loi de finances rectificative atteint 516 millions d'euros (contre 3 milliards d'euros en 2002) se répartissant comme suit :

– 325 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts sur le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » afin d'ajuster la prévision de dépenses aux taux effectivement votés par les collectivités locales ;

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

– le compte de prêts n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » a vu ses crédits augmenter de 215,85 millions d’euros. De nouvelles étapes d’accords de rééchelonnement de dettes ont rendu nécessaires ces crédits supplémentaires ;

– enfin, 25 millions d’euros de crédits ont été annulés sur le compte de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l’Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social », la dépense effective étant inférieure aux prévisions initiales.

Les reports à la gestion suivante, après avoir fortement augmenté entre 2001 et 2002 diminuent de 64% à 495 millions d’euros. Au final, le montant des crédits disponibles pour les opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor avant l’intervention du présent projet de loi s’élève à 60,4 milliards d’euros en 2003 (contre 57,3 milliards d’euros en 2002).

## **II.- Les ajustements demandés par le présent article**

Les comptes spéciaux du Trésor ont enregistré des dépassements de crédits presque deux fois plus élevés en 2003 qu’en 2002 (+ 88,4%). Le montant de crédits inutilisés à annuler étant lui aussi largement supérieur à celui de 2002, le solde des ouvertures et annulations de crédits demandées dans le projet de loi de règlement est en hausse de 8,8% par rapport à 2002 (6,29 milliards d’euros en 2003 contre 5,78 milliards d’euros en 2002).

Le tableau suivant synthétise ces éléments.

### **AJUSTEMENTS DEMANDES POUR LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR**

(en millions d’euros)

	Exercice 2002			Exercice 2003		
	Crédits complémentaires demandés	Crédits inutilisés à annuler	Solde	Crédits complémentaires demandés	Crédits inutilisés à annuler	Solde
Opérations à caractère définitif des comptes spéciaux (comptes d’affectation spéciale).....	514,62	667,38	-152,76	621,07	5.872,09	- 5.251,02
Opérations à caractère temporaire :						
– Comptes d’affectation spéciale .....	–	–	–	–	0,34	– 0,34
– Comptes d’avances .....	5.957,29	20,18	+ 5.937,11	11.572,03	30,27	+ 11.541,76
– Comptes de prêts.....	–	0,15	– 0,15	–	0,15	– 0,15
<b>Total .....</b>	<b>6471,91</b>	<b>687,71</b>	<b>5784,2</b>	<b>12.193,1</b>	<b>5.902,85</b>	<b>6.290,25</b>

Le présent projet de loi de règlement demande des crédits complémentaires d’un montant de 12,19 milliards d’euros pour les comptes spéciaux du Trésor dont principalement :

– 621 millions d’euros pour le compte d’affectation spéciale n° 902-24 « Affectation de produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ;

– 1,06 milliard d’euros sur le compte d’avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ;

– 10,52 milliards d’euros pour le compte d’avances n° 903-58 « Avances à divers services de l’Etat ou organismes gérant des services publics ».

Quatre autres comptes nécessitent des crédits complémentaires pour des montants faibles (n° 902-10, n° 902-32 ; n° 902-15, n° 902-25) et une autorisation de découvert de 8,02 milliards d’euros est demandée pour le compte n° 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international » qui est doté pour mémoire.

Des annulations de crédits non consommés à hauteur de 5,90 milliards d’euros sont demandées sur les comptes spéciaux du Trésor dont 5,87 milliards d’euros au titre des opérations à caractère définitif.

Le tableau suivant détaille les ajustements demandés en loi de règlement en 2002 et 2003.

(en millions d’euros)

	Ajustements en loi de règlement pour 2002			Ajustements en loi de règlement pour 2003		
	<i>Ouvertures de crédits</i>	<i>Annulations de crédits</i>	<i>Autorisations de découverts complémentaires</i>	<i>Ouvertures de crédits</i>	<i>Annulations de crédits</i>	<i>Autorisations de découverts complémentaires</i>
<b>I- Opérations à caractère définitif</b>						
Comptes d’affectation spéciale	514,622	667,384		621,07	5.872,09	
<b>II- Opérations à caractère temporaire</b>						
Comptes d’affectation spéciale	–	–		–	0,34	
Comptes de commerce	–	–		–	–	
Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers	–	–		–	–	
Comptes d’opérations monétaires	–	–	9.115,022	–	–	8.022
Comptes de prêts	–	0,150		–	0,15	
Comptes d’avances	5.957,288	20,184		11.572,03	30,27	
<i>Total</i>	<i>5.957,288</i>	<i>20,334</i>		<i>11.572,03</i>	<i>30,76</i>	
<b>Total général</b>	<b>6.471,911</b>	<b>687,719</b>	<b>9.115,022</b>	<b>12.193,1</b>	<b>5.902,85</b>	<b>8.022</b>

Les ouvertures de crédits pour les **comptes d’affectation spéciale** atteignent 621,07 millions d’euros en 2003, contre 514,62 millions d’euros en 2002 et 20,11 millions d’euros en 2001. Comme en 2002, le compte d’affectation spéciale n° 902-24 « Affectation de produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » recouvre la quasi-totalité des demandes d’ouverture (soit 621 millions d’euros). Ces 621 millions d’euros compensent les dépassements en matière de dépenses civiles en capital.



Les annulations de crédits à hauteur de 5,87 milliards d'euros (contre 667 millions d'euros en 2002) sur les comptes d'affectation spéciale s'expliquent principalement par la réalisation de privatisations pour un montant moins élevé que prévu sur le compte n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » (5,79 milliards d'euros).

En ce qui concerne les **comptes d'opérations monétaires**, il convient de souligner que l'autorisation de découverts demandée est d'un montant inférieur à celui demandé en 2002 et en 2001 (8,02 milliards d'euros en 2003 contre 9,12 milliards d'euros en 2002 et 9,72 milliards d'euros en 2001). Comme les années précédentes, l'autorisation de découverts concerne le compte n° 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international ». Ce compte retrace l'incidence des relations financières avec le FMI. Ces opérations sont neutres dans la mesure où un déficit éventuel du compte correspond à une créance détenue par la France sur le FMI.

Les ouvertures de crédits demandées sur les **comptes d'avances** sont les plus élevées. Elles atteignent 11,57 milliards d'euros en 2003 et sont en hausse de 94,3% par rapport à 2002. Comme en 2002, le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » nécessite une ouverture importante au titre des avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires (5,23 milliards d'euros). Sur ce même compte, un dépassement de 5,28 milliards d'euros a trait aux avances aux autres établissements publics nationaux et services autonomes de l'Etat. Il s'explique par la participation de l'ERAP à l'augmentation de capital de l'entreprise France Télécom, l'Etat avançant les sommes nécessaires avant que l'établissement ne contracte des emprunts. Ces deux avances ont été remboursées dans l'année. Le compte d'avances n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » nécessite une ouverture de crédits de 1,06 milliard d'euros (contre 335 millions d'euros en 2002).

Les annulations de crédits sur les comptes d'avances (30,27 millions d'euros en 2003 contre 20,18 millions d'euros en 2002 et 11,4 millions d'euros en 2001) concernent les comptes suivants :

– le compte n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » à hauteur de 17,52 millions d'euros ;

– le compte n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer », pour 6,78 millions d'euros ;

– le compte n° 903-5 « Avances à des particuliers et associations » à hauteur de 5,96 millions d'euros.

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

#### *A.- Les soldes des comptes spéciaux du trésor au 31 décembre 2003*

Les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor au titre des opérations à caractère définitif font apparaître en 2003 un déficit de 0,4 milliard d'euros (contre un excédent de recettes de 0,3 milliard en 2002). Pour les opérations à caractère temporaire, un excédent de 0,2 milliard d'euros est constaté en 2003, après un excédent de 0,4 milliard d'euros en 2002.

Les charges définitives concernent à hauteur de 39% le compte n° 902-24 « Affectation de produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », dont le déficit s'élève à 0,3 milliard d'euros, ses recettes ayant diminué de plus de moitié par rapport à 2002 et ses dépenses dans une proportion légèrement inférieure. Son solde au 31 décembre 2003 demeure créditeur à hauteur de 203,6 millions d'euros.

S'agissant des charges non définitives, il convient de souligner que le compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes », enregistre, pour la huitième année consécutive, un excédent de 0,7 milliard d'euros, après 0,3 milliard d'euros en 2002, dans un contexte d'augmentation des taux des impositions locales. Ces excédents doivent cependant être mis en relation avec le solde cumulé du compte depuis sa création (soit – 13,8 milliards d'euros) témoignant de l'effort fait par l'Etat au titre des avances aux collectivités locales.

Le total des soldes débiteurs au 31 décembre 2003 est égal à 39,46 milliards d'euros (à comparer avec 41,3 milliards d'euros au 31 décembre 2002) et le total des soldes créditeurs est égal à 3,5 milliards d'euros (contre 4,2 milliards d'euros fin 2002).

#### *B.- Le transport aux découverts du trésor d'un solde en atténuation et d'un solde débiteur*

Il est proposé de transporter aux découverts du Trésor deux soldes, l'un créditeur, l'autre débiteur.

Le premier solde, venant en atténuation des découverts du Trésor, est le solde constaté au 31 décembre 2003 sur le compte d'opérations monétaires n° 906-01 « Pertes et bénéfices de change », pour un montant de 4,25 millions d'euros. Il est en effet habituellement considéré que les pertes et bénéfices de change retracés dans les écritures du compte d'opération monétaire n° 906-01 constituent en totalité des « profits et pertes » au sens du deuxième alinéa de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et qu'à ce titre, « ils sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35 » de ladite ordonnance, c'est-à-dire transportés au compte permanent des découverts du Trésor.

Le second solde, débiteur, d'un montant de 1,05 milliard d'euros, concerne les comptes de prêts. Ce montant correspond au capital et aux intérêts capitalisés des échéances de l'année 2003 annulés au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés. Il s'agit d'une « perte » au sens du deuxième alinéa de l'article 24 précité, sans que cette dénomination comptable ne minore, bien sûr, l'utilité sociale et collective des abandons de créances sur les pays les moins développés. Les comptes de prêts concernés sont :

– le compte de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social », pour un montant de 0,55 million d'euros ;

– le compte de prêts n° 903-17 « Prêts du Trésor envers des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France », à hauteur de 1,048 milliard d'euros.

Il convient de souligner qu'en 2002, 585,1 millions d'euros de soldes débiteurs des comptes de prêts ont été transportés aux découverts du Trésor (contre 85,23 millions d'euros en 2001). La très forte augmentation des montants des soldes transportés est liée à la montée en puissance de l'initiative renforcée « pays pauvres très endettés » (PPTE) décidée en 1999 et visant à rendre soutenable la dette de ces pays. Cette initiative associe tous les créanciers et établit le lien avec un programme de lutte contre la pauvreté dans le pays concerné. En 2003, les annulations de dettes par la France les plus importantes ont concerné le Congo, le Gabon et le Niger. Le montant des annulations de dettes au titre de l'initiative PPTE en 2004 devrait atteindre 1,3 milliard d'euros dont 700 millions d'euros seraient transportés aux découverts du Trésor. La tendance pour 2005 serait assez similaire en termes de montants de dette annulée.

\*

\*       \*

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

\*

\*       \*

### *Article 10*

#### **Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2003.**

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

Il s'agit tout d'abord de deux comptes d'affectation spéciale. L'article 38 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a en effet clos le compte n° 902-00, « Fonds national de l'eau », qui comprenait une première section, « Fonds national de développement des adductions d'eau » (FNDAE), instituée par le décret n°54-982 du 1<sup>er</sup> octobre 1954 afin d'aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau puis, cette mission achevée, d'aider au développement d'équipements et de réseaux d'assainissement, et une seconde section, « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), créée par l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) afin de financer les actions d'intérêt commun et d'équilibrer les moyens des six bassins hydrographiques de la métropole.

Une part déterminante des ressources du compte, tirée d'un prélèvement sur le produit du Pari mutuel urbain (PMU), était en effet manifestement incompatible avec l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001) qui prévoit que les comptes d'affectation spéciale doivent financer des opérations au moyen de recettes étant, par nature, en relation directe avec la dépense concernée.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les crédits correspondant aux actions du compte ont été intégrés au budget général, pour des raisons et selon des modalités que votre Rapporteur général a évoquées dans son rapport relatif à la loi de finances initiale pour 2004 <sup>(1)</sup>.

Des raisons similaires ont inspiré la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-20, « Fonds national pour le développement de la vie associative » (FNDVA), par l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2004, le compte tirant une part déterminante de ses ressources d'un prélèvement sur le produit du PMU <sup>(2)</sup>.

Il est proposé que les soldes créditeurs des comptes soient transportés en atténuation des découverts du Trésor.

Le solde créditeur du Fonds national de l'eau s'établit à 399 millions d'euros, un montant élevé témoignant des difficultés et des retards structurels de consommation des crédits qui avaient motivé la décision du Parlement, à

---

(1) *Rapport n° 1110, tome 2, pages 308 à 330.*

(2) *Rapport précité, pages 331 à 333.*

l'initiative de votre Rapporteur général, de réduire le montant des ressources affectées au compte en 2003 et apporté une justification supplémentaire à la clôture du compte.

Il faut souligner que ce solde créditeur, qui correspond à un excès de recettes par rapport aux dépenses effectives, a pour contrepartie un montant identique de crédits de paiement reportés (l'ensemble des recettes des comptes d'affectation spéciale déclenchant l'engagement corrélatif de crédits), qui viendront abonder les chapitres reprenant les actions du compte. Il convient ainsi de remarquer que le niveau des crédits reportés est très proche des montants anticipés dans la loi de finances initiale pour 2004, assurant ainsi efficacement la reprise des missions auparavant assumées par le compte<sup>(1)</sup>. Seuls 18 millions d'euros de crédits de paiements correspondent aux autorisations de programme non engagées au 31 décembre 2003, qu'il est logiquement proposé d'annuler dans le présent projet de loi.

Il en va de même pour le solde créditeur du FNDVA, qui s'établit à 3 millions d'euros transportés en atténuation des découverts du Trésor, tandis que les reports de crédits de paiements correspondants (qui avaient été évalué à 4 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2004) abonderont le chapitre reprenant les missions du compte<sup>(1)</sup>.

En outre, l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2004 a procédé à la clôture du compte de règlement n° 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base », conséquence de l'extinction des accords de financement des stocks régulateurs d'étain et de caoutchouc naturel en novembre 2001, et du compte d'opérations monétaires n° 906-06 « Soutien financier à moyen terme aux États membres de la Communauté économique européenne », le recours à cet instrument qui permettait de mobiliser des prêts pour rétablir l'équilibre de la balance des États membres de l'Union européenne étant désormais réservé aux États membres qui n'ont pas adopté l'euro. Par conséquent, il est proposé que le solde débiteur du compte n° 905-10 (le compte n° 906-06 n'ayant plus enregistré d'opérations depuis 1993), qui atteint 26 millions d'euros, soit transporté en augmentation des découverts du Trésor.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

---

(1) Voir le rapport précité.

### *Article 11*

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

Le cinquième alinéa (c) de l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit que le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année, qui comprend « *les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique* ». Le présent article énumère ainsi les différentes catégories des profits et des pertes issus de la gestion de la trésorerie et constate, pour 2003, leur montant respectif. Il arrête le montant du solde qui en résulte. En 2003, ce solde est débiteur pour un montant de 94,22 millions d'euros.

Il faut noter que le présent article prévoit de distinguer une nouvelle catégorie de pertes et profits issue de la gestion de la trésorerie, au regard de ce qu'était la liste de ces catégories au sein des lois de règlement définitif des budgets des années précédentes. Il s'agit de la catégorie des pertes et profits sur rachat de dette négociable, auparavant rubriquée dans les pertes et profits divers aux emprunts et engagements. Il convient de saluer ce progrès dans la lisibilité des charges de gestion de la trésorerie, qui met en évidence la préoccupation constante de l'Agence France Trésor de minimiser la charge à moyen terme de la dette.

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

S'agissant des annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor, on constate que leur montant ne s'élève plus qu'à 21,77 millions d'euros en 2003, contre 1.152,15 millions d'euros en 2002.

Ce montant se décompose en deux parts :

– les remboursements par l'Etat aux entreprises detentrices d'une créance de TVA au titre de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA, pour un montant de 21,42 millions d'euros ;

– le remboursement d'une partie de la dette de la société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC), pour un montant de 0,35 million d'euros.

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

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

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

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

---

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

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

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

Cette mesure de remboursement par anticipation explique que les pertes correspondant aux remboursements par l'Etat aux entreprises détentrices des créances de TVA au titre de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA, après avoir été de 1.151,78 millions d'euros en 2002, ne s'élèvent plus qu'à 21,42 millions d'euros en 2003 <sup>(1)</sup>. Leur créance devenue exigible, les entreprises ont réclamé son remboursement immédiat.

Cependant, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général par la Pairie Générale du Trésor, le reliquat de créances encore dues par l'Etat au 31 décembre 2003, retracées par le compte 186-81, s'élevait à 16,7 millions d'euros répartis sur 470 créances.

Les opérations de règlement se poursuivent. 417 dossiers demeurent encore en solde pour un montant de 14,80 millions d'euros, après le dernier règlement du 21 juillet 2004. Des relances sont adressées aux différents services fiscaux afin d'aboutir au règlement de ces dossiers qui, pour l'essentiel, concernent des entreprises ayant subi des transformations juridiques (fusions, apports partiels d'actifs...).

Par ailleurs, de nouvelles prises en charge sont toujours possibles. Ainsi y en a-t-il eu trois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, pour un montant de 1,44 million d'euros (contre aucune en 2003).

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

L'Etat a par ailleurs procédé, en 2003, pour un montant de 0,35 million d'euros, au remboursement d'une partie de la dette de la société d'économie mixte, société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC), en application de l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 1984 (n° 84-1209 du 29 décembre 1984).

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

---

(1) Dont 3,28 millions d'euros issus de la prise en compte de créances nouvelles au titre de 2002.

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



finances rectificative pour 1984, a permis que ce second volet soit effectivement mis en œuvre.

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

Au 31 décembre 2003, l'Etat avait donc remboursé 6,48 millions d'euros de dettes, en lieu et place de la SOMIVAC. L'encours demeurant dû aux créanciers de la SOMIVAC s'élevait, à cette date, à 3,63 millions d'euros. Le solde de cet encours devrait être remboursé le 25 février 2015. Au total, à cette date, le montant des dettes prises en charge par l'Etat se sera élevé à 10,11 millions d'euros. Le plafond du montant des dettes prises en charge par l'Etat pour la SOMIVAC, fixé par l'article 19 de la loi de finance rectificative pour 1984 à 19,82 millions d'euros, devrait ainsi être respecté<sup>(1)</sup>.

## **2.- Dotations aux amortissements – Charges financières**

Cette catégorie de pertes sur les emprunts et engagements de l'Etat comprend, en premier lieu, les dotations aux amortissements au titre des suppléments résultant d'indexation, pour un montant, en 2003, de 3,37 millions d'euros, contre 3,47 millions d'euros en 2002. Il s'agit des charges financières issues de l'indexation sur la valeur de l'or des emprunts d'Etat contractés en 1952, lorsque Antoine Pinay était Président du Conseil. La dernière échéance de paiement des dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations sur la valeur de l'or des emprunts « Pinay » interviendra en 2006.

En second lieu, les dotations aux amortissements retracent le montant des décotes à l'émission des emprunts. En effet, un titre est émis à une valeur nominale supérieure au montant réel que le prêteur consent à l'Etat pour l'acquisition du titre, dès lors que l'adjudication fait apparaître que le taux d'intérêt attaché à la valeur nominale dudit titre et proposé par l'Etat aux opérateurs sur le marché de la dette, est inférieur aux taux que ceux-ci exigent pour procéder à cette acquisition. La différence entre la valeur nominale du titre et le montant réel versé par le prêteur pour l'acquisition de ce titre constitue la décote.

Depuis 1999, conformément aux règles du système européen de comptabilité (SEC 95), la comptabilisation de la décote constatée à l'émission d'un titre est répartie sur chacune des années de vie de ce titre. Le montant des décotes repris dans le projet de loi de règlement pour 2003 s'élève à 985,6 millions d'euros, contre 999,89 millions d'euros en 2002. Ce montant correspond à la somme des parts annuelles pour 2003 des décotes constatées sur

---

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

chacun des titres dont la date de remboursement est postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2001, quelle que soit la date d'émission desdits titres.

### **3.- Quote-part des primes sur emprunts et BTAN**

Cette catégorie de profits sur les emprunts et engagements de l'Etat constitue le pendant des dotations aux amortissements des décotes. Les primes sur les emprunts de l'Etat sont égales à la différence entre le montant réel consenti par un prêteur pour l'acquisition d'un titre et la valeur nominale du titre. Cette différence est positive dès lors que le taux d'intérêt attaché à la valeur nominale du titre est supérieur au taux d'intérêt pour lequel la vente par adjudication du titre a été conclue. Les primes sont comptabilisées comme il a été précisé s'agissant des décotes. Le montant de ces primes s'est élevé en 2003 à 1.218,22 millions d'euros contre 1.040,74 millions d'euros en 2002.

### **4.- Pertes et profits sur rachat de dette négociable**

Les pertes sur emprunts à long terme (OAT, Obligation Assimilable du Trésor à dix ans) se sont élevées en 2003 à 296,58 millions d'euros. Elles étaient de 440,55 millions d'euros en 2002 et de 1.457,09 millions d'euros en 2001.

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

En 2003, les rachats de dette négociable se répartissent comme suit :

*(en millions d'euros)*

<b>Rachat</b>	<b>Flux en trésorerie</b>		
	<b>OAT</b>	<b>BTAN</b>	<b>Total</b>
Adjudication à l'envers...	3.053	2.134	5.187
Gré à Gré .....	538	1.969	2.507
<b>Total.....</b>	<b>3.591</b>	<b>4.103</b>	<b>7.694</b>

*Source : Agence France-Trésor (bilan annuel 2003).*

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

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

*(en millions d'euros)*

	1999	2000	2001	2002	2003
Pertes sur OAT	26,55	752,09	1.457,09	440,55	296,58
Profits sur OAT	-	297,66	250,66	155,72	33,13
Pertes sur BTAN	10,14	3,6	9,06	35,48	42,97
Profits sur BTAN	0,88	0,03	-	3,70	1,41
<b>Total</b>	<b>- 35,81</b>	<b>- 458</b>	<b>- 1.215,49</b>	<b>- 316,61</b>	<b>- 305,01</b>

Si les opérations de rachat de dette négociable en 2003 ont porté, globalement, sur un montant identique à celles de 2002, tant pour les OAT que pour les BTAN, on observe cependant que les pertes relatives au rachat d'OAT se sont élevées à 296,58 millions d'euros en 2003, contre 440,55 millions d'euros en 2002. La diminution des pertes s'explique par le fait que les opérations de rachat ont concerné des titres portant un taux d'intérêt moins élevé que lors des rachats des années précédentes, d'où un « prix » de rachat du titre plus bas.

Le programme de rachat des OAT peut également concerner des titres initialement émis à des taux d'intérêt inférieurs au prix du marché en 2003. Dès lors, la procédure de l'adjudication à l'envers permet leur rachat à des « prix » inférieurs à leur valeur nominale. Cette différence constitue pour l'Etat un profit sur emprunt à long terme. Le montant de ces profits sur emprunts à long terme s'est élevé en 2003 à 33,13 millions d'euros contre 155,72 millions d'euros en 2002.

Les opérations de rachat de titres peuvent, le cas échéant, concerner également les bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN), dont l'échéance à l'émission court entre deux et cinq ans. Le montant des pertes correspondantes en 2003 s'est élevé à 42,97 millions d'euros (35,48 millions d'euros en 2002) et celui des profits à 1,41 million d'euros (3,70 millions d'euros en 2002).

### **5.- Pertes et profits divers sur emprunts et engagements**

Les pertes diverses sur emprunts et engagements de l'Etat s'élèvent en 2003 à 4.231,38 euros. Elles se rapportent à des inscriptions en non-valeur sur des titres de créances de TVA.

Les profits divers sur emprunts et engagements de l'Etat se montent en 2003 à 3,32 millions d'euros. Cette somme correspond à la prescription trentenaire de Bons du Trésor (pour 3,18 millions d'euros) et de l'emprunt 3,5% de 1943-1953 (pour 0,14 million d'euros).

### **6.- Le solde pour 2003 des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat**

Le tableau suivant retrace l'évolution du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat depuis 1995 :

*(en millions d'euros)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses	3.153,39	1.980,40	2.565,79	2.868,45	828,09	2.376,92	2.861,73	2.631,54	1.350,29
Recettes	833,24	1.677,03	2.180,54	2.346,53	91,77	1.703,36	1.228,86	1.200,28	1.256,07
Solde	- 2.320,15	- 303,36	- 385,25	- 521,92	- 736,31	- 673,57	- 1.632,85	- 1.431,26	- 94,22

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat s'élève en 2003 à 94,22 millions d'euros, soit un montant nettement inférieur à celui constaté en 2002, qui était de 1.431,26 millions d'euros.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, cette forte diminution du solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat a pour origine la décision d'opérer le remboursement anticipé, en 2002, de la presque totalité des créances de TVA née de la suppression en 1993 du décalage d'un mois des remboursements de crédits de TVA. Ce remboursement anticipé, s'il a largement contribué au solde débiteur de l'année 2002, a en revanche un effet positif sur les pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat en 2003, en ramenant les pertes liées au remboursement de créances à 21,77 millions d'euros contre 1.152,15 millions d'euros en 2002.

Parallèlement, on observe une importante diminution des pertes sur rachat d'OAT, qui sont passés de 440,55 millions d'euros en 2002 à 296,58 millions d'euros en 2003. Cependant, la forte baisse des profits sur rachats d'OAT, dont le montant s'élève en 2003 à 33,13 millions d'euros contre 155,72 millions d'euros en 2002, explique que le total des pertes et profits sur rachat de dette négociable en 2003 soit globalement équivalent à celui enregistré en 2002.

Il faut noter que le montant du solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat constaté par le présent article ne constitue pas un simple détail comptable. Outre le fait, dont l'importance est toute relative, que l'article 14 du présent projet de loi propose, pour 2003 comme pour chaque année, de le porter, puisqu'il est débiteur, en augmentation des découverts du Trésor, l'apparition, au cours d'un exercice de pertes et profits sur les emprunts et engagements de l'Etat contribue à accroître le besoin de financement de l'Etat et donc l'encourt de la dette. Il faut cependant préciser que ces pertes en trésorerie ont une contrepartie comptable, en particulier, les pertes constatées sur les opérations de rachat de titres seront globalement compensées, à l'avenir, par des gains issus d'un taux d'intérêt moyen de la dette inférieur au taux d'intérêt moyen de la dette constaté avant les opérations de rachats.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

## *Article 12*

### **Pertes en trésorerie sur fonds bloqués de régies auprès d'ambassades.**

Le présent article propose, conformément à l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances qui dispose que le résultat de l'année comprend notamment « *les profits et pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique* », le transport au compte permanent des découverts du Trésor de pertes en trésorerie d'un montant total de 99.823,26 euros.

Ces fonds correspondent pour 99.616,55 euros à la contre-valeur des fonds bloqués de plusieurs régies auprès d'ambassades sur des comptes ouverts dans des banques étrangères et pour 206,71 euros à des avoirs détenus dans la caisse de la Trésorerie générale pour l'étranger au titre de la régie auprès de l'ambassade de France au Libéria.

#### **1.- La perte en trésorerie de la régie auprès de l'ambassade de France à Moscou (Fédération de Russie)**

L'ambassade de France en Russie était titulaire à la Banque par action de Moscou pour l'aide à l'entreprise (MOSBIZNESSBANK) de deux comptes bancaires sur lesquels étaient déposés une somme totale équivalant à 8.696,58 euros.

Par courrier en date du 16 juillet 1999, le Président du Directoire de la MOSBIZNESSBANK a avisé le consul de France à Moscou que son établissement avait été mis en liquidation judiciaire et qu'il ne pouvait donc plus respecter ses engagements vis-à-vis de sa clientèle.

En réponse aux demandes de l'ambassade de France, le Ministère russe des Affaires étrangères a expressément notifié, dans un courrier du 22 octobre 2003, que la MOSBIZNESSBANK n'avait plus d'existence juridique et que l'argent déposé sur les deux comptes bancaires ne pourrait pas être recouvré. Le présent article propose que cette perte de 8.696,58 euros soit apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

#### **2.- La perte en Trésorerie de la régie auprès de l'ambassade de France à Bagdad (Irak)**

L'ambassade de France en Irak était titulaire d'un compte auprès de la banque AL-RAFIDAÏN. Suite à l'invasion du pays et à l'évacuation du poste en janvier 1991, les avoirs en monnaie locale disponibles sur ce compte ont été bloqués. Ces avoirs se montent à l'équivalent de 42,79 euros.

Le présent article propose que cette perte de 42,79 euros soit apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

### **3.- La perte en trésorerie de la régie auprès de l'ambassade de France à Belgrade (République Fédérale de Yougoslavie)**

L'ambassade de France était titulaire de trois comptes auprès de la SLAVIJA BANKA de Belgrade, dont le solde représentait un montant total équivalent à 1.520,41 euros. Ces fonds sont bloqués depuis 1994.

Le 9 mars 2000, la direction de la banque avait fait savoir que « *la disposition des moyens en devises de l'Ambassade de France est liée à l'application des sanctions économiques envers la Yougoslavie. L'Ambassade de France peut disposer des moyens en dinars mais avec les signatures des personnes qui ont déposé leurs signatures dans la banque* » <sup>(1)</sup>.

Depuis lors, l'établissement, en faillite, a été mis en liquidation judiciaire.

Il est donc proposé que la perte en trésorerie de 1.520,41 euros soit transportée en augmentation des découverts du Trésor.

### **4.- La perte en trésorerie de la régie auprès de l'ambassade de France à Freetown (Sierra Leone)**

Lorsque l'*International Bank of Trade and Industry* (IBTI) a cessé ses opérations, l'ambassade de France en Sierra Leone était titulaire de deux comptes en monnaie locale et en dollar américain pour un montant total équivalent à 2.271,64 euros.

Plusieurs démarches, entreprises par l'ambassade de France en Guinée, suite à la fermeture du poste de Freetown en 1996, auprès de la banque ayant repris les avoirs de l'IBTI après la mise en liquidation de celle-ci, sont restées sans réponse.

En conséquence, le présent article propose de transporter cette perte de 2.271,64 euros en augmentation des découverts du Trésor.

### **5.- La perte en trésorerie de la régie auprès de l'ambassade de France à Monrovia (Libéria)**

L'ambassade de France à Monrovia était titulaire d'un compte auprès de la banque TRADEVCO crédité en dollars américains de l'équivalent de 87.085,13 euros. Suite au déclenchement de la guerre civile en 1989, le poste a été évacué en août 1990.

---

(1) Traduction libre de l'Ambassade de France.

Les démarches entreprises, tant auprès des responsables de la TRADEVCO que de la Banque centrale du Libéria, sont restées infructueuses. De plus, il apparaît que la banque TRADEVCO a déposé son bilan en décembre 2003 et n'a plus d'existence physique au Libéria.

En conséquence, le présent article propose de transporter la perte de 87.085,13 euros en augmentation des découverts du Trésor.

**6.- La perte en trésorerie sur les avoirs détenus dans la caisse de la Trésorerie Générale pour l'Etranger au titre de la régie auprès de l'ambassade de France à Monrovia (Libéria)**

Suite à l'évacuation du poste de Monrovia en août 1990, le régisseur auprès de l'ambassade de France, comme le reste du personnel diplomatique français, a dû quitter le pays. La caisse de la régie est désormais détenue par la Trésorerie Générale pour l'Etranger.

Sur les fonds de cette caisse, 206,71 euros en dollars libériens, monnaie qui n'a plus cours, sont devenus irrécupérables.

En conséquence, le présent article propose de les transporter en augmentation des découverts du Trésor.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

\*  
\*       \*



### *Article 13*

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

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

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

#### ***I.- La gestion de fait***

##### *A.- Les règles de la comptabilité publique*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quatre dépenses comprises dans des gestions de fait sont soumises au Parlement pour reconnaissance d'utilité publique au titre du ministère des Affaires étrangères, du secrétariat d'Etat au Tourisme et du ministère de la Justice.

*A.- La gestion de fait de l'ambassade de France auprès du Sultanat d'Oman*

Sur la base d'une vérification faite en mars 1992 par le sous-directeur de la comptabilité du ministère des affaires étrangères, la Cour des comptes a constaté, dans son arrêt provisoire du 8 décembre 1993 qu'au cours des années 1990 et 1991, la régie de l'ambassade de France auprès du Sultanat d'Oman avait procédé à des paiements concernant des dépenses relatives à des travaux immobiliers effectués de mars à juillet 1991 et réglés pour un montant équivalant à 11.023,721 euros, au budget de fonctionnement, effectuées en décembre 1991, pour un montant équivalant à 3.860,911 euros et à des manifestations et réceptions réglées, toujours en décembre 1991, pour un montant équivalant à 23.848,943 euros.

Or, il apparaît que ces sommes ont été reversées par les fournisseurs bénéficiaires des paiements par l'employé chargé de l'encaissement des chèques entre les mains du régisseur du poste diplomatique en ce qui concerne les travaux immobiliers et le budget de fonctionnement, et déposés sur un compte bancaire rémunéré ouvert au nom du régisseur et du conseiller culturel en ce qui concerne les manifestations et réceptions, sans que ces opérations soient retracées dans la comptabilité de la régie. Ces sommes ont été utilisées pour le règlement de diverses dépenses autres que celles mentionnées sur les factures et sur les déclarations de paiement.

De plus, la Cour a constaté que des sommes ont été irrégulièrement payées de juin à septembre 1991 pour l'entretien des jardins séparant la chancellerie de la résidence sur un devis établi pour un montant équivalant à 3.507,516 euros ; cependant, au vu des factures présentées, l'équivalent de 920,412 euros seulement correspondait à ce devis.

Enfin, le compte bancaire ouvert conjointement par le régisseur et le conseiller culturel de l'ambassade, et alimenté exclusivement par les paiements fictifs susmentionnés, a produit des intérêts s'élevant à l'équivalent de 1.123,038 euros.

La Cour des comptes, dans l'arrêt susmentionné, a considéré que les fonds irrégulièrement extraits de la caisse du régisseur diplomatique, de même que les produits financiers provenant du placement de ces fonds dans un établissement bancaire, ont conservé le caractère de fonds publics au sens du XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 et que, en vertu du même texte, les personnes qui ont directement ou indirectement reçu ou manié ces fonds doivent rendre compte de leur emploi au juge financier.

En conséquence, la Cour a déclaré l'ancien régisseur et l'ancien conseiller culturel de l'ambassade, qui n'ont pas contesté la matérialité des faits ni leur qualification juridique, comptables de fait de l'Etat et leur a enjoint de produire un compte retraçant en recettes et en dépenses la totalité des opérations effectuées aux moyens de ces fonds publics.

La Cour, dans son arrêt définitif du 13 décembre 1994, au vu du compte produit par les gestionnaires de fait, a fixé la ligne de compte comme suit :

– les recettes sont admises pour un montant équivalant à 43.368,79 euros, dont 24.975,50 euros pour les manifestations et réceptions et 19.393,29 euros pour les autres opérations ;

– les dépenses sont allouées pour un montant équivalant à 32.029,86 euros dont l'équivalent de 16.810,13 euros pour les manifestations et réceptions et 15.219,73 euros pour les autres opérations ;

– le reliquat est fixé à l'équivalent de 11.338,93 euros qui ont été reversés au Trésor public.

Ces dépenses sont, pour l'essentiel, appuyées de factures et de diverses autres justifications. Celles pour lesquelles il n'a pas été suppléé par l'équité à l'insuffisance des justifications ont fait l'objet de versements au Trésor public.

Au vu des circonstances de l'affaire, la Cour des comptes a considéré qu'il n'y avait pas lieu de faire application de l'amende prévue par le code des juridictions financières et la loi du 31 décembre 1954.

#### *B.- La gestion de fait « Mission d'assistance militaire au Tchad »*

En vertu de la convention du 23 décembre 1993 conclue entre la République Tchadienne et le Gouvernement français, ce dernier s'engageait à apporter une aide budgétaire exceptionnelle de 15 millions de francs (soit 2.286.735,26 euros) destinée à la couverture des dépenses prioritaires de l'Etat Tchadien.

Selon l'article 3 de cette convention, « *les fonds seront mis en place auprès du payeur de France à N'Djamena et décaissés sur instruction du conseiller militaire spécial, chef de la mission d'assistance militaire à N'Djamena* ».

Par la décision n°298 DM/93 du 24 décembre 1993, le Ministre de la coopération a autorisé la mise en place des fonds prévus auprès du payeur de France à N'Djamena. Entre le 30 décembre 1993 et le 3 février 1994, sept ordres de paiement ont été émis pour le décaissement, dans les conditions précitées, d'un montant total de 13.250.000 francs, soit 750.000.000 de francs CFA au taux alors en vigueur, destinés au paiement de la solde de l'armée nationale tchadienne. Ces fonds ont été remis en espèces aux agents désignés par le chef de la mission militaire au Tchad.

Un arrêt comptable, établi le 24 juin 1994 par le conseiller technique auprès de la direction des services administratifs et financiers de l'armée nationale tchadienne a établi que sur cette somme de 750.000.000 de francs CFA correspondant aux retraits effectués, 669.830.000 francs CFA seulement ont été utilisés pour le paiement de la solde de l'armée nationale tchadienne. En effet, en

raison de difficultés rencontrées pour effectuer ces paiements dans des conditions régulières, le chef de la mission militaire avait décidé de mettre fin au versement de la solde.

Le reliquat de 80.170.000 francs CFA, soit 801.700 francs à la parité du moment, n'a pas été reversé au payeur de France à N'Djamena mais a été conservé par le chef de la mission militaire au Tchad et utilisé par lui à des fins autres que celles énoncées dans les ordres de paiement.

La Cour des comptes a considéré, dans ses arrêts provisoires du 26 mars 1998 et définitif du 9 décembre 1999 que l'article 3 de la convention précitée assignait au chef de la mission d'assistance militaire au Tchad un rôle d'ordonnateur des crédits de l'aide budgétaire et ne l'autorisait pas à détenir ou à manier lui-même tout ou partie des fonds décaissés sur ses instructions par le payeur. En conservant le reliquat non utilisé des sommes décaissées, il s'est donc immiscé dans les fonctions de comptable public et les opérations effectuées par la suite sont dès lors constitutives de gestion de fait.

La Cour des comptes a déclaré le chef de la mission d'assistance militaire au Tchad comptable de fait des deniers de l'Etat pour les opérations qu'il a effectuées ou fait effectuer du 21 avril 1994 au 12 avril 1995 au moyen du reliquat de crédit de 801.700 francs provenant de l'aide budgétaire accordée par la convention du 23 décembre 1993.

Ainsi que l'a montré le compte produit par le gestionnaire de fait, ces dépenses ont consisté en primes et indemnités de mission, en achat de matériels et de fournitures, en travaux de réhabilitation, d'infrastructures ou d'équipement de bâtiments militaires pour un montant total de 800.000 francs, toutes effectuées au bénéfice de personnels ou de structures relevant de l'armée tchadienne, et sont conformes à l'objet général de la convention d'aide budgétaire du 23 décembre 1993 et appuyées de pièces justificatives appropriées.

Ces dépenses ont en conséquence été admises par la Cour des comptes dans son arrêt définitif du 9 décembre 1999 qui a fixé la ligne de compte comme suit :

- la recette est admise pour 801.700 francs (soit 122.218,38 euros) ;
- les dépenses sont allouées pour 800.000 francs (soit 121.959,21 euros) ;
- le reliquat est fixé à 1.700 francs (soit 259,17 euros).

Acte a été donné du versement de cette somme de 1.700 francs (soit 259,17 euros) dans les caisses du Trésor public pour être reversée à la Paierie auprès de l'Ambassade de France au Tchad.

La Cour des comptes n'a prononcé aucune amende à l'encontre du gestionnaire de fait.

*C.- La gestion de fait « Services officiels du tourisme français aux Pays-Bas »*

A la suite d'une vérification du trésorier payeur général pour l'étranger effectuée du 11 au 13 octobre 1988 à la régie de recettes et d'avance du Consulat général de France à Amsterdam, il a été trouvé dans le coffre-fort du service une enveloppe portant la mention « représentation tourisme » et contenant une somme en monnaie locale équivalant à 4.764,69 euros.

Cette somme correspondait au solde d'opérations de recettes et de dépenses effectuées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1984 par le représentant des Services officiels du tourisme français aux Pays-Bas.

Les recettes étaient constituées pour l'essentiel par des versements de la sécurité sociale néerlandaise au titre des absences pour maladie des personnels du consulat et des services du tourisme, par le produit de la vente d'objets usagés et par diverses sommes versées par le représentant en remboursement des avances consenties au personnel ou à lui-même, de remboursement sur les frais de fonctionnement courant des services du tourisme, ainsi que par une somme versée par une compagnie d'assurance en couverture du préjudice résultant d'un vol de matériels dans les services du tourisme.

Les recettes auraient dû être encaissées sur le compte de la régie, à charge pour le régisseur de les transférer ultérieurement au Trésorier payeur général pour l'étranger.

Les dépenses concernent, d'une part, des frais de fonctionnement courant des services des services du tourisme et, d'autre part, des avances consenties au représentant et au personnel.

La Cour des comptes, dans son arrêt définitif du 13 décembre 1994 a déclaré le représentant, qui n'a pas contesté après l'arrêt provisoire du 14 mai 1990 la matérialité des faits et leur qualification juridique, définitivement comptable de fait des deniers de l'Etat.

L'arrêt du 24 novembre 1995, confirmé par l'arrêt du 10 janvier 1997, corrigeant la ligne de compte provisoirement fixée par l'arrêt du 13 décembre 1994, au vu de nouvelles pièces justificatives apportées par le gestionnaire de fait, a fixé la ligne de compte comme suit :

- la recette est admise pour 69.810 florins (soit 31.678,43 euros) ;
- la dépense est allouée pour 56.025,67 florins (soit 25.423,34 euros) ;
- le reliquat est fixé à 13.784,40 florins (soit 6.255,09 euros).

Ce reliquat a été effectivement reversé dans les caisses de l'Etat par le gestionnaire de fait.

Eu égard à sa responsabilité dans la continuation de la gestion de fait, le représentant a en outre été condamné à une amende de 5.000 francs par l'arrêt du 13 décembre 1994 réduite à 3.000 francs par l'arrêt du 24 novembre 1995, (soit 457,35 euros), au vu des explications fournies par lui lors de son audition. Cette amende a été acquittée.

*D.- La gestion de fait « Association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris (AMAM)*

L'association des magistrats consulaires du tribunal de commerce de Paris, créée en 1930, a pour objet, selon l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, « de prendre en charge un certain nombre de dépenses destinées à faciliter l'exercice de leurs fonctions au président et aux membres du tribunal... ».

Durant les exercices 1994, 1995 et 1996, des concours financiers ont été versés essentiellement par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris sur les comptes bancaires ouverts au nom de l'association en vue de régler certaines dépenses de fonctionnement du tribunal de commerce, telles que des dépenses de documentation, de matériel de secrétariat, de réception et de représentation.

Dans son arrêt provisoire du 22 janvier 1998, la Cour des comptes a considéré qu'en vertu de l'article 19, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les concours utilisés à ces fins, destinés à un service de l'Etat, auraient dû être versés au Trésor pour être rattachés au budget général par voie de fonds de concours.

En conséquence, elle a déclaré, dans son arrêt provisoire du 22 janvier 1998 confirmé par l'arrêt définitif du 15 avril 1999, d'une part, l'association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris et, d'autre part, conjointement avec elle, les présidents et trésoriers successifs de la même association, qui, sans être comptables du Trésor, se sont immiscés dans le maniement de ces fonds, comptables de fait des deniers de l'Etat.

Au vu des pièces justificatives fournies par les gestionnaires de fait, les dépenses se répartissent comme suit :

(en francs)

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>Total</b>
Documentation .....	1.440,38	7.726	19.477,98	28.644,36
Matériels .....	15.750,40	26.062,15	34.393,88	76.206,43
Réception .....	0	10.438,20	36.976,66	47.414,86
Représentation .....	5.342,96	4.742,50	9.171	19.256,46
<b>Total .....</b>	<b>22.533,74</b>	<b>48.968,85</b>	<b>100.019,52</b>	<b>171.522,11</b>

Dans son arrêt définitif du 12 janvier 2000, la Cour des comptes a accepté ces dépenses qui correspondent à des opérations qui, bien que prises en charge par l'association, paraissent, par nature, avoir concouru directement au fonctionnement du tribunal de commerce. De plus, la Cour a constaté qu'elles n'ont pas été effectuées dans des conditions contraires à celles prévues par les



textes législatifs ou réglementaires, qu'elles ont donné lieu à l'établissement de factures dûment certifiées et qu'elles ont été payées par le trésorier de l'association. En conséquence, elle a fixé la ligne de compte comme suit :

- les recettes sont admises pour 171.522,11 francs (soit 26.148,38 euros) ;
- les dépenses sont allouées pour 171.522,11 francs (soit 26.148,38 euros) ;
- le reliquat s'établit à 0 franc.

Enfin, il n'apparaît pas, au vu des éléments dont dispose la Cour, que les opérations litigieuses aient été réalisées en vue de tourner délibérément les procédures budgétaires et comptables en vigueur. Par ailleurs, les personnes déclarées comptables de fait se sont employées à produire tous les éléments de nature à permettre l'apurement de leurs comptabilités respectives. En conséquence, aucune amende n'a été prononcée à l'encontre des comptables de fait.

\*  
\*       \*

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

\*  
\*       \*

*Article 14*

**Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2003.**

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

Le compte de résultat de l'année comprend en premier lieu « *le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général* ». Pour 2003, ainsi que le constate l'article 7 du présent projet de loi, le déficit s'élève à 56.715,20 millions d'euros.

Le compte de résultat de l'année comprend également « *les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 24 et 28* » de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Le présent article reprend les soldes arrêtés par le III de l'article 9 du présent projet de loi s'agissant des comptes spéciaux du Trésor pour lesquels les opérations se poursuivent en 2004 :

– est transporté en atténuation des découverts du Trésor le solde créditeur du compte d'opération monétaire « *pertes et bénéfices de changes* » pour un montant de 4,25 millions d'euros ;

– est transporté en augmentation des découverts du Trésor le solde débiteur de 1.048,90 millions d'euros concernant les comptes de prêts correspondant aux montants en capital et aux intérêts capitalisés des échéances de l'année 2003 annulés au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés.

De plus, le résultat net des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2003, dont le montant arrêté par l'article 10 du présent projet de loi est de 375,38 millions d'euros, est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

Enfin, le compte de résultat de l'année comprend « *les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique* ». A ce titre, le présent article reprend :

– le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat, dont le montant, arrêté pour 2003 par l'article 11 du présent projet de loi, est de 94,22 millions d'euros ;

– les pertes en trésorerie dont le montant, arrêté par l'article 12 du présent projet de loi, est de 99.823,26 euros pour 2003.

Au total, le présent article propose le transport au compte permanent des découverts du Trésor d'un solde débiteur de 57.478,78 millions d'euros, contre 52.075,97 millions d'euros en 2002. En conséquence, le montant du solde débiteur du compte permanent des découverts du Trésor devrait s'élever, au 31 décembre 2004, à 783.085,84 millions d'euros.

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

Le tableau suivant retrace le détail du solde débiteur du compte permanent des découverts du Trésor au 31 décembre 2003. Il faut noter que les montants portés en augmentation et en atténuation des découverts du Trésor sont exprimés en valeur nominale, sans tenir compte de l'érosion monétaire.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU COMPTE PERMANENT DES  
DÉCOUVERTS DU TRÉSOR PAR LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 2003**

*(en millions d'euros)*

	<b>Découverts constatés</b>	<b>Atténuation des découverts</b>
1.- Période antérieure à 1840.....	0,76	-
2.- Budgets de 1840 à 1870.....	3,19	2,41
3.- Budgets de 1871 à 1913.....	1,92	1,62
4.- Budgets de 1914 à 1938.....	544,69	314,52
5.- Budgets de 1939 à 1958.....	24.025,42	9.185,72
6.- Budgets de 1959 à 1989.....	221.422,11	23.005,12
7.- Budget de 1990.....	18.662,03	-
8.- Budget de 1991.....	17.663,63	181,58
9.- Budget de 1992.....	33.902,71	715,61
10.- Budget de 1993.....	47.611,84	12,78
11.- Budget de 1994.....	66.143,57	1.834,43
12.- Budget de 1995.....	51.602,27	30,40
13.- Budget de 1996.....	45.852,82	153,35
14.- Budget de 1997.....	41.580,32	127,74
15.- Budget de 1998.....	39.316,71	123,61
16.- Budget de 1999.....	37.467,38	1.577,16
17.- Budget de 2000.....	32.073,16	647,32
18.- Budget de 2001.....	33.577,55	7,61
19.- Budget de 2002.....	52.075,97	-
<b>Totaux.....</b>	<b>725.607,07</b>	<b>37.920,10</b>
<b>Montants nets des découverts du Trésor.....</b>	<b>687.686,97</b>	
<b>Projet de loi de règlement 2003.....</b>	<b>57.858,41</b>	<b>379,63</b>

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

\*  
\*      \*

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi

#### Article 1<sup>er</sup>

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2003 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

*(En euros)*

	Charges	Ressources	Solde
<b>A. OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF</b>			
<i>Budget général</i>			
Recettes brutes		343 156 382 417,00	
à déduire :			
Prélèvements sur recettes au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes		52 917 511 092,53	
Recettes nettes des prélèvements		290 238 871 324,47	
à déduire :			
Dégrèvements et remboursements d'impôts		66 133 686 903,54	
Recettes en atténuation des charges de la dette		2 545 724 810,16	
Dépenses ordinaires civiles brutes	299 778 988 993,55		
à déduire :			
Dégrèvements et remboursements d'impôts	66 133 686 903,54		
Recettes en atténuation des charges de la dette	2 545 724 810,16		
Dépenses ordinaires civiles nettes	231 099 577 279,85		
Dépenses civiles en capital	16 999 185 991,45		
Dépenses militaires	30 175 894 270,90		
<b>Total pour le budget général</b>	<b>278 274 657 542,20</b>	<b>221 559 459 610,77</b>	<b>-56 715 197 931,43</b>
<i>Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif</i>			
Recettes		6 149 983 300,90	
Dépenses ordinaires civiles	3 554 914 132,15		
Dépenses civiles en capital	3 008 263 675,49		
Total pour les comptes d'affectation spéciale	6 563 177 807,64	6 149 983 300,90	-413 194 506,74
<b>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</b>	<b>284 837 835 349,84</b>	<b>227 709 442 911,67</b>	<b>-57 128 392 438,17</b>
<i>Budgets annexes</i>			
Aviation civile	1 545 723 017,68	1 545 723 017,68	
Journaux officiels	202 800 128,55	202 800 128,55	
Légion d'honneur	19 958 366,67	19 958 366,67	
Monnaies et médailles	93 150 478,24	93 150 478,24	
Ordre de la Libération	872 381,00	872 381,00	
Prestations sociales agricoles	16 150 873 775,49	16 150 873 775,49	
Totaux pour les budgets annexes	18 013 378 147,63	18 013 378 147,63	»
<b>Totaux des opérations à caractère définitif (A)</b>	<b>302 851 213 497,47</b>	<b>245 722 821 059,30</b>	<b>-57 128 392 438,17</b>
<b>B. OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE</b>			
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>			
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire	2 007 200,43	693 852,10	-1 313 348,33
Comptes de prêts	2 601 695 430,79	2 018 651 844,62	-583 043 586,17
Comptes d'avances	69 376 653 767,61	70 032 214 015,97	655 560 248,36
Comptes de commerce (solde)	119 228 853,59		- 119 228 853,59
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)	»		»
Comptes d'opérations monétaires (hors F.M.I.) (solde)	- 230 064 030,37		230 064 030,37
<b>Totaux des opérations à caractère temporaire hors F.M.I. (B)</b>	<b>71 869 521 222,05</b>	<b>72 051 559 712,69</b>	<b>182 038 490,64</b>
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I. (A+B)</b>			<b>-56 946 353 947,53</b>
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I., hors F.S.C.</b>			<b>-56 946 603 848,21</b>

### Propositions de la Commission

#### Article 1<sup>er</sup>

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 2**

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2003 est arrêté à 290 238 871 324,47 €.

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

**Article 3**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2003 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

(En euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	106 931 238 757,93	2 889 433 768,17	318 995 010,24
II.- Pouvoirs publics .....	812 873 664,62	»	347 959,38
III.- Moyens des services.....	114 866 997 080,55	274 574 235,83	733 721 819,28
IV.- Interventions publiques...	77 167 879 490,45	11 162 808,20	378 947 813,75
<b>TOTAUX.....</b>	<b>299 778 988 993,55</b>	<b>3 175 170 812,20</b>	<b>1 432 012 602,65</b>

**Article 4**

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2003 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

(En euros)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'Etat .....	4 081 578 055,57	»	25,43
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	12 917 607 935,88	»	34,12
VII.- Réparations des dommages de guerre.....	»	»	»
<b>TOTAUX.....</b>	<b>16 999 185 991,45</b>	<b>»</b>	<b>59,55</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 2**

Sans modification.

**Article 3**

Sans modification.

**Article 4**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 5**

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2003 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

*(En euros)*

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services.....	18 356 510 791,27	13 865 064,85	67 825 348,58
<b>TOTAUX.....</b>	<b>18 356 510 791,27</b>	<b>13 865 064,85</b>	<b>67 825 348,58</b>

**Article 6**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2003 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

*(En euros)*

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Equipement .....	11 664 731 138,79	0,16	12,37
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	154 652 340,84	0,31	0,47
<b>TOTAUX.....</b>	<b>11 819 383 479,63</b>	<b>0,47</b>	<b>12,84</b>

**Article 7**

Le résultat du budget général de 2003 est définitivement fixé comme suit :

Recettes.....	290 238 871 324,47 €
Dépenses.....	346 954 069 255,90 €
Excédent des dépenses sur les recettes.....	56 715 197 931,43 €

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

**Propositions de la Commission**

**Article 5**

Sans modification.

**Article 6**

Sans modification.

**Article 7**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 8**

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

*(En euros)*

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile.....	1 545 723 017,68	54 984 961,88	30 151 139,20
Journaux officiels.....	202 800 128,55	8 010 755,20	4 593 701,65
Légion d'honneur.....	19 958 366,67	1 443 508,97	491 929,30
Monnaies et médailles.....	93 150 478,24	»	12 809 683,76
Ordre de la Libération.....	872 381,00	229 027,85	1 675,85
Prestations sociales agricoles.....	16 150 873 775,49	78 300 883,47	140 827 107,98
<b>TOTAUX.....</b>	<b>18 013 378 147,63</b>	<b>142 969 137,37</b>	<b>188 875 237,74</b>

**Article 9**

I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2004 sont arrêtés, au 31 décembre 2003, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

*(En euros)*

Désignation	Opérations de l'année 2003		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<b>I.- Opérations à caractère définitif</b>					
Comptes d'affectation spéciale	6 332 929 721,13	5 966 322 237,33	621 075 384,94	5 872 087 708,81	»
	6 332 929 721,13	5 966 322 237,33	621 075 384,94	5 872 087 708,81	»
<b>II.- Opérations à caractère temporaire</b>					
Comptes d'affectation spéciale	2 007 200,43	693 852,10	»	341 258,57	»
Comptes de commerce.....	5 692 439 055,22	5 573 210 201,63	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	»	»	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	2 379 315 082,53	3 702 400 755,71	»	»	8 022 000 846,48
Comptes de prêts.....	2 601 695 430,79	2 018 651 844,62	0,49	150 000,70	»
Comptes d'avances.....	69 376 653 767,61	70 032 214 015,97	11 572 029 020,48	30 265 252,87	»
<b>Totaux.....</b>	<b>80 052 110 536,58</b>	<b>81 327 170 670,03</b>	<b>11 572 029 020,97</b>	<b>30 756 512,14</b>	<b>8 022 000 846,48</b>
<b>Totaux généraux.....</b>	<b>86 385 040 257,71</b>	<b>87 293 492 907,36</b>	<b>12 193 104 405,91</b>	<b>5 902 844 220,95</b>	<b>8 022 000 846,48</b>

II. – Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2004, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2003, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

**Propositions de la Commission**

**Article 8**

Sans modification.

**Article 9**

Sans modification.



**Texte du projet de loi**

(En euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2003	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire .....	»	729 862 540,12
Comptes de commerce.....	27 014 195,08	693 855 981,47
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	8 022 000 846,48	2 117 026 939,92
Comptes de prêts .....	17 214 042 347,42	»
Comptes d'avances.....	14 201 628 870,06	»
<b>TOTAUX .....</b>	<b>39 464 686 259,04</b>	<b>3 540 745 461,51</b>

III. – Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2004 à l'exception d'un solde créditeur de 4 249 424,75 € concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 1 048 895 255,92 € concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

**Article 10**

Les résultats des comptes spéciaux du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2003 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

(En euros)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2003		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<b>I. Opérations à caractère définitif</b>						
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>						
902-00 Fonds national de l'eau	221 437 914,12	175 344 497,18	»	398 949 423,39	0,58	18 384 838,46
902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	8 810 172,39	8 316 566,39	»	2 745 382,83	»	0,61
<b>TOTAL I</b>	<b>230 248 086,51</b>	<b>183 661 063,57</b>		<b>401 694 806,22</b>	<b>0,58</b>	<b>18 384 839,07</b>
<b>II. Opérations à caractère temporaire</b>						
<i>Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers</i>						
905-10 Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base	»	»	26 317 746,04	»	»	»
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>						
906-06 Soutien financier à moyen terme aux États membres de la Communauté économique européenne	»	»	»	»	»	»
<b>TOTAL II</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>26 317 746,04</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>»</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>230 248 086,51</b>	<b>183 661 063,57</b>	<b>26 317 746,04</b>	<b>401 694 806,22</b>	<b>0,58</b>	<b>18 384 839,07</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 10**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 11**

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État est arrêté au 31 décembre 2003 à la somme de 94 218 639,60 € conformément au tableau ci-après :

(En euros)

Opérations	Dépenses	Recettes
<b>Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor</b>	21 768 843,28	
<b>Dotations aux amortissements - charges financières</b>		
– dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	3 368 795,98	
– dotations aux amortissements des décotes	985 600 721,50	
<b>Quote-part des primes sur emprunts et bons du trésor à intérêts annuels (BTAN)</b>		1 218 215 215,48
<b>Pertes et profits sur rachat de dette négociable</b>		
– pertes sur OAT	296 576 157,92	
– profits sur OAT		33 130 169,82
– pertes sur BTAN	42 970 551,87	
– profits sur BTAN		1 405 338,06
<b>Pertes et profits divers sur emprunts et engagements</b>		
– pertes diverses	4 281,38	
– profits divers		3 319 988,97
<b>TOTAUX</b>	<b>1 350 289 351,93</b>	<b>1 256 070 712,33</b>
<b>SOLDE</b>	<b>94 218 639,60</b>	

**Article 12**

Est apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor, une perte totale en trésorerie de 99 823,26 € détaillée dans le tableau ci-après et correspondant :

– pour 99 616,55 € à la contre-valeur des fonds bloqués de plusieurs régies auprès d'ambassades sur des comptes ouverts dans des banques étrangères ;

– et pour 206,71 € à des avoirs détenus dans la caisse de la Trésorerie Générale pour l'Étranger (T.G.E.) au titre de la régie auprès de l'ambassade de Monrovia (Libéria).

**Propositions de la Commission**

**Article 11**

Sans modification.

**Article 12**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

Poste	Banque	Montant des avoirs bloqués	Montant au 31/12/2002 en euros
Moscou Russie	MOSBIZNESS	262 484,22 roubles 3 115,46 francs	8 696,58 €
Bagdad Irak	RAFIDAINE	74 850, 144 dinars irakiens	42,79 €
Belgrade Serbie	SLAVIJA	237,56 dinars yougoslaves 9 946,58 francs	1 520,41 €
Freetown Sierra Leone	IBTI <sup>(1)</sup>	2 340 331,33 leones 150,70 USD <sup>(2)</sup>	2 271,64 €
Monrovia Libéria	TRADEVCO	97 581,95 USD	87 085,13 €
Sous-total			99 616,55 €
Monrovia Libéria	Avoirs détenus à la T.G.E.	243,90 LRD 0,39 USD <sup>(3)</sup>	206,71 €
<b>Total</b>			<b>99 823,26 €</b>

(1) IBTI : International Bank for Trade and Industry limited.

(2) USD : dollar US.

(3) LRD : dollar libérien.

**Article 13**

I. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 32 029,86 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 8 décembre 1993 et 13 décembre 1994 au titre du ministère des Affaires étrangères.

II. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 121 959,21 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 26 mars 1998 et 9 décembre 1999 au titre des Affaires étrangères.

III. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 25 423,34 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 31 janvier 1990, 13 décembre 1994, 24 novembre 1995, 25 janvier 1996 et 10 janvier 1997 au titre du secrétariat d'État au Tourisme.

IV. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 26 148,38 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des Comptes dans ses arrêts des 22 janvier 1998, 15 avril 1999 et 12 janvier 2000 au titre du ministère de la Justice.

**Article 14**

II. – Le solde fixé à l'article 7, le solde débiteur mentionné au III de l'article 9 et le solde arrêté à l'article 11 ainsi que les pertes en trésorerie mentionnées à l'article 12 sont transportés en augmentation des découverts du Trésor et récapitulés dans le tableau ci-dessous :

– Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2003	56 715 197 931,43 €
– Remises de dettes aux pays les moins avancés	1 048 895 255,92 €
– Pertes et profits sur emprunts et engagements	94 218 639,60 €

**Article 13**

Sans modification.

**Article 14**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

— Pertes en trésorerie	99 823,26 €
Total à transporter en augmentation des découverts du Trésor	<u>57 858 411 650,21 €</u>
 II. — Le solde créditeur mentionné au III de l'article 9, le résultat net des comptes spéciaux clos visé à l'article 10 sont transportés en atténuation des découverts du Trésor :	
— Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	4 249 424,75 €
— Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2003	375 377 060,18 €
Total II — atténuation des découverts du Trésor	<u>379 626 484,93 €</u>
Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I — II)	<u>57 478 785 165,28 €</u>

-----