

N° 48

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant règlement définitif du budget de 2003,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1699, 1789 et T.A. 326

Sénat : 2 (2004-2005)

Lois de règlement.

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de règlement n'est pas le dernier à relever de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 mais il s'inscrit dans le compte à rebours de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui devrait réévaluer le rôle de la loi de règlement dans le processus budgétaire.

Traditionnellement, la loi de règlement est un moment de vérité budgétaire.

1°) Vérité des déficits et de la dette, d'abord .

C'est à ce moment de la procédure budgétaire que, quittant le domaine des prévisions, on peut faire le point de la situation financière de l'Etat. A cet égard, l'année 2003 restera dans les annales comme celle de **l'année de tous les dangers budgétaires**.

Face à une croissance qui se dérobaît et à la volonté, légitime, du gouvernement de ne pas ajouter « *la crise à la crise* » et émettre de signaux contreproductifs en augmentant les impôts, il a fallu se contenter d'appliquer le respect des plafonds de dépenses votés par le Parlement.

Les dépenses ont été tenues et il s'agit d'un **résultat remarquable** qu'il faut mettre à l'actif du gouvernement à un moment où s'exercent sur lui de multiples pressions pour accroître les interventions publiques. Il n'en reste pas moins que les comptes de l'Etat se sont détériorés au point que la France se trouve comme votre commission des finances l'a signalé au début du mois de mai 2004, en état d'urgence financière.¹

La reprise économique annoncée, au demeurant fragile, ne vient pas contredire un tel diagnostic. Les premiers éléments de la gestion 2004, s'ils laissent anticiper une réduction substantielle des déficits publics aux alentours de 3,6 % du produit intérieur brut ne nous dispensent pas d'un effort de maîtrise de la dépense publique à moyen terme, qui seul pourra gager la nécessaire diminution des prélèvements obligatoires.

La controverse autour des délocalisations témoigne clairement de ce que l'action de l'Etat est un facteur clef dans la compétition mondiale. C'est à lui qu'incombe la responsabilité de mener les politiques qui permettront à nos entreprises d'être compétitives ; c'est à lui aussi qu'il revient de ne pas

¹ Rapport d'information n° 291 (2003-2004).

prélever plus que nécessaire sur la richesse produite par les agents économiques privés.

2°) **Vérité des priorités de l'Etat**, ensuite.

Le débat budgétaire concerne essentiellement des prévisions et des projets. La loi de règlement est là pour nous ramener à la réalité des dépenses et à la hiérarchie des priorités effectives du gouvernement. Il y a les objectifs affichés et proclamés, il y a aussi les choix et les arbitrages tels qu'ils résultent de la régulation budgétaire qui vient mettre en œuvre, de façon souvent clandestine, le **principe de réalité budgétaire**.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances en 2003 que cette institution présente au Parlement pour l'éclairer dans le vote du projet de loi de règlement donne un certain nombre d'exemples de ce **décalage entre les intentions et les actes budgétaires**.

Mais l'examen du projet de loi de règlement est aussi l'occasion de tirer les leçons de la pratique budgétaire. Telle est la raison pour laquelle le présent rapport comporte un certain nombre de réflexions méthodologiques sur la façon dont sont établis les comptes de l'Etat.

Il s'agit d'attirer l'attention sur un certain nombre de pratiques qui, sans être nécessairement critiquables en elles-mêmes, altèrent la signification des chiffres portés à la connaissance du Parlement. A cet égard, le présent rapport relève que la croissance des dépenses de personnel est sans doute plus forte que ne le laissent apparaître les chiffres bruts du budget.

3°) **Vérité des performances des services**, enfin.

L'exécution budgétaire devient un exercice de plus en plus contraint : les mêmes causes produisant les mêmes effets, on voit se manifester, chaque année un peu plus, les inconvénients d'une stricte régulation des dépenses par le moyen de décisions administratives.

Ces observations sont bien entendu importantes dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) même si, ainsi qu'on l'a déjà rappelé, le présent projet de loi de règlement n'est pas le dernier à être régi par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, celle-ci continuant de s'appliquer aux comptes 2005.

Le projet de loi de règlement pour 2003 s'inscrit dans une phase de transition qui devrait progressivement redonner son importance à cette étape de la procédure budgétaire, dès lors que c'est à ce stade que l'on pourra, non seulement, comme aujourd'hui, faire le constat de la situation financière de l'Etat mais également **juger des performances de l'action administrative**.

Il ne s'agit pas seulement par le présent rapport de procéder à un constat aussi simple qu'inquiétant, celui d'une dégradation sans précédent de nos finances publiques ; c'est aussi l'occasion pour votre commission des finances d'évoquer certaines questions de fond comme celle de la limite des politiques de régulation budgétaire massive que le gouvernement a dû courageusement mettre en œuvre.

La question doit être posée de savoir s'il ne vaudrait pas mieux pratiquer **une politique de vérité des dotations disponibles** dès le stade du vote du Parlement, plutôt que de laisser le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se faire l'exécuteur des basses œuvres budgétaires, au risque de désorganiser et de démotiver du fait de la nécessaire brutalité de ses méthodes, une administration qui a besoin de visibilité pour être pleinement efficace.

On a des raisons de penser que la recherche de la performance qui devrait résulter de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devrait amener les pouvoirs publics à prendre plus nettement leurs responsabilités au moment du vote de la loi de finances initiale.

Sous réserve de ses observations, votre commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter conformes les articles et l'ensemble du présent projet de loi de règlement, lui-même déjà adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT 2003

L'année 2003 a connu une détérioration particulièrement grave de nos finances publiques. Faute d'un assainissement en profondeur en période de croissance, celles-ci se sont révélées vulnérables à un retournement aussi brutal qu'inattendu de la conjoncture.

Trente années de déficit ont fragilisé le budget de l'Etat et c'est ce qui explique largement la mauvaise performance de la France en 2003, qui se place au dernier rang de la zone euro, alors même que le ralentissement de la croissance y a été plus modéré qu'en Allemagne, au Pays-Bas ou au Portugal.

La dégradation des comptes publics, dont on va retracer les différentes étapes, **tient largement au recul des recettes, qui, à chaque étape, a creusé un peu plus le déficit, en dépit de l'effort du gouvernement pour contenir les dépenses.**

A. LA STAGNATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN 2003

Ainsi que l'indiquait votre rapporteur général lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2003, **les prévisions du gouvernement pour l'année 2003 ne prenaient pas en compte les évolutions récentes de la conjoncture.** Alors que la prévision de croissance du PIB présentée par le gouvernement était de **2,5 %**, le taux de croissance anticipé par le consensus des conjoncturistes au moment de la discussion budgétaire, était de **2 %**.

Cependant, **cet optimisme n'explique que dans une faible proportion l'erreur de prévision du gouvernement.** En effet, ce sont **l'ensemble des économistes** qui ont fortement surestimé la croissance du PIB en 2003, qui n'a été que de **0,5 %**. Cette erreur collective s'explique par l'appréciation de l'euro par rapport au dollar et, surtout, par le **conflit irakien**.

1. La situation à l'automne 2002

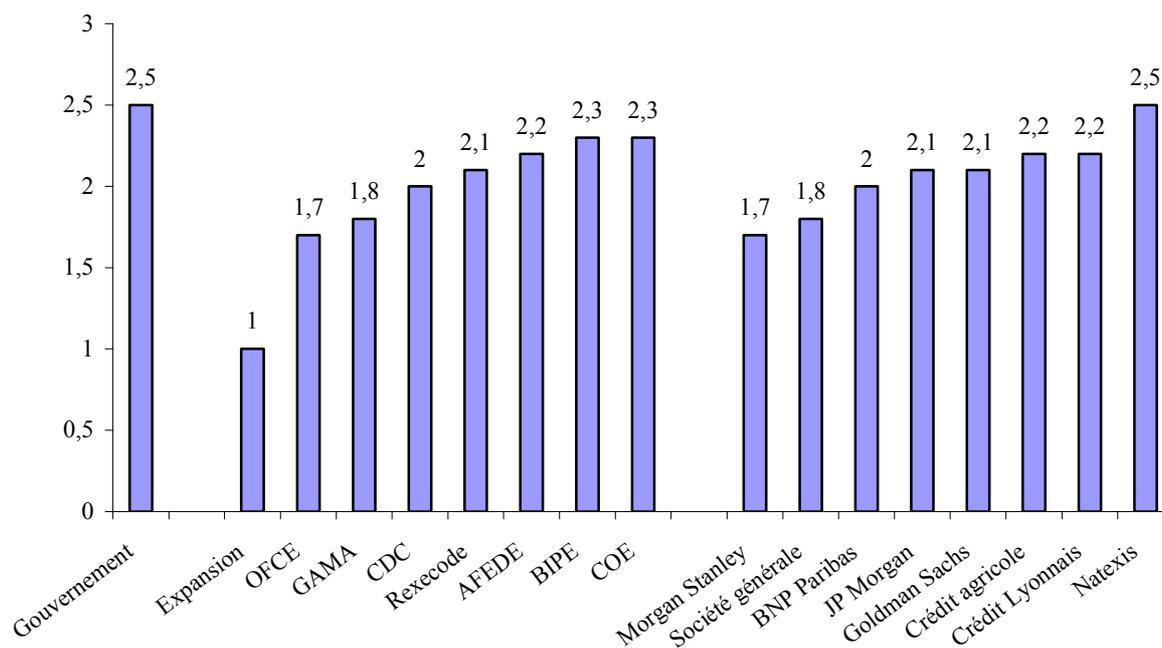
a) *Une prévision de croissance légèrement supérieure au consensus des conjoncturistes*

Si, au mois de septembre 2002 les prévisions du gouvernement étaient légèrement plus favorables que celles des principaux conjoncturistes, elles pouvaient sembler **volontaristes** au moment de la discussion du projet de loi de finances initiale. En effet, selon les principaux conjoncturistes, réunis au sein de la commission économique de la Nation, la croissance ne devait être en 2003 que de **2 %**, contre **2,5 %** selon le gouvernement.

A une exception près¹, les prévisions de croissance pour 2003 étaient comprises entre 1,7 % et 2,5 %, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de croissance de l'économie française pour 2003 (octobre 2002)

(en points de PIB)



Source : commission économique de la Nation

b) *Des aléas particulièrement importants, alors soulignés par votre rapporteur général*

Comme le faisait alors remarquer votre rapporteur général, le **scénario du gouvernement supposait que certains risques – fortement dépendants de l'évolution de la situation au Proche-Orient – ne se réalisent pas.**

L'on relève, en effet, par rapport à ces dernières :

- un prix du pétrole plus élevé que prévu ;
- une dépréciation du dollar substantielle ;
- et une croissance de nos partenaires relativement faible.

¹ La prévision de L'Expansion, particulièrement basse, s'expliquait par le fait que cet organisme prévoyait une croissance nulle aux Etats-Unis (contre plus de 2 % selon le consensus), consécutive à un mouvement de désendettement des entreprises et des ménages.

2. Une croissance absente en 2003

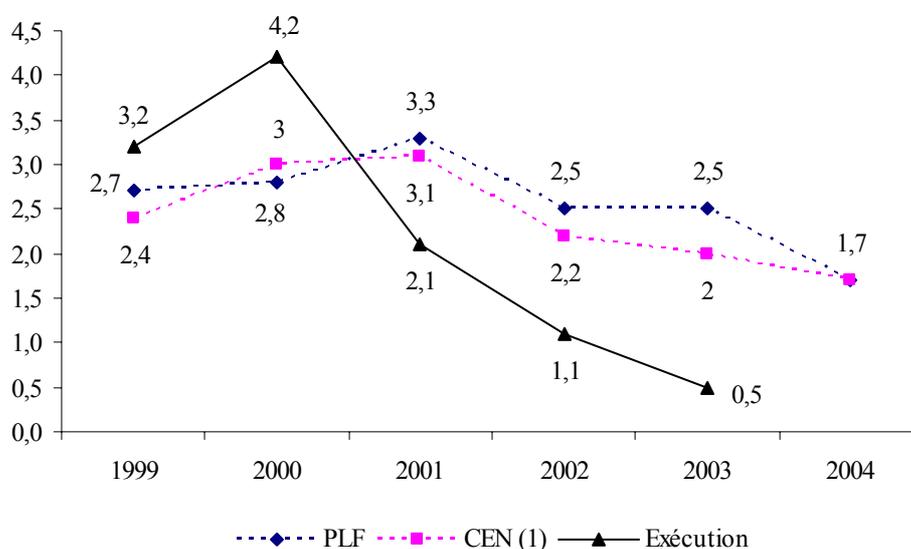
a) D'importantes erreurs de prévision tant en matière de croissance que d'inflation

La quasi-stagnation du produit intérieur brut n'a pas été anticipée par les conjoncturistes. La croissance du PIB en 2003 a été de **0,5 %**, soit **nettement moins** que le prévoyaient le **gouvernement** et le **consensus des conjoncturistes**.

Comme pour les années 2001 et 2002, l'écart entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes est **mineur** par rapport à celui de ces deux prévisions par rapport à la **croissance observée**, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB de l'économie française : prévision et croissance effective

(par rapport à l'année antérieure, en %)



(1) Commission des comptes économiques de la Nation.

Sources : projets de lois de finances ; commission économique de la Nation ; Insee

Toutes les composantes de la demande se sont situées à un niveau **nettement inférieur** aux prévisions, comme l'indique le tableau ci-après.

L'économie française en 2003 : écarts entre prévision et réalisation

	PLF 2003	Réalisé	Ecart
PIB	2,5	0,5	-2
Demande intérieure hors stocks	2,1	1,4	-0,7
Consommation des ménages	2,4	1,4	-1
Formation brute de capital fixe	2,1	-0,2	-2,3
Sociétés et entreprises individuelles	3	-1,9	-4,9
Variations de stocks (1)	0,8	-0,2	-1
Exportations nettes (1)	-0,4	-0,7	-0,3
Exportations	6	-2,5	-8,5
Importations	8,1	-0,1	-8,2
Emploi salarié, secteur marchand	1,1	0	-1,1
Indice des prix à la consommation	1,6	2,1	0,5
Indice des prix à la consommation, hors tabac	1,5	1,9	0,4
Inflation sous-jacente	1,6	1,6	0
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	2,3	0,3	-2
Variation du taux d'épargne des ménages (en points)	-0,1	-0,9	-0,8
PIB dans le monde	3,3	3,5	0,2
Etats-Unis	2,7	3,1	0,4
Zone euro	2,1	0,4	-1,7
Demande mondiale de biens adressée à la France	6,8	4,1	-2,7
Prix du baril de pétrole Brent (en US dollars) (2)	25	28,8	15%

(1) Contributions à la croissance du PIB.

(2) Exportations nettes.

Source : direction de la prévision, *Analyses économiques n° 41, juin 2004*

Le tableau permet de remarquer que :

- la contribution des stocks à la croissance a été de - 0,2 point, contre + 0,8 point dans les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2003 ;

- l'investissement des entreprises a reculé de près de 2 %, alors que le gouvernement anticipait une hausse de 3 % ;

- la consommation des ménages a crû à un rythme de 1,4 % au lieu des 2,4 % prévus.

En outre, malgré la faible croissance, **l'inflation a été plus élevée que prévu**, à 2,1 % en moyenne annuelle, contre une prévision de 1,6 %. L'inflation sous-jacente a cependant été égale à la prévision, à 1,6 % en moyenne annuelle.

b) Une erreur de prévision largement due à la baisse du dollar et au conflit irakien

La mauvaise appréciation concerne aussi bien l'environnement international que la demande interne.

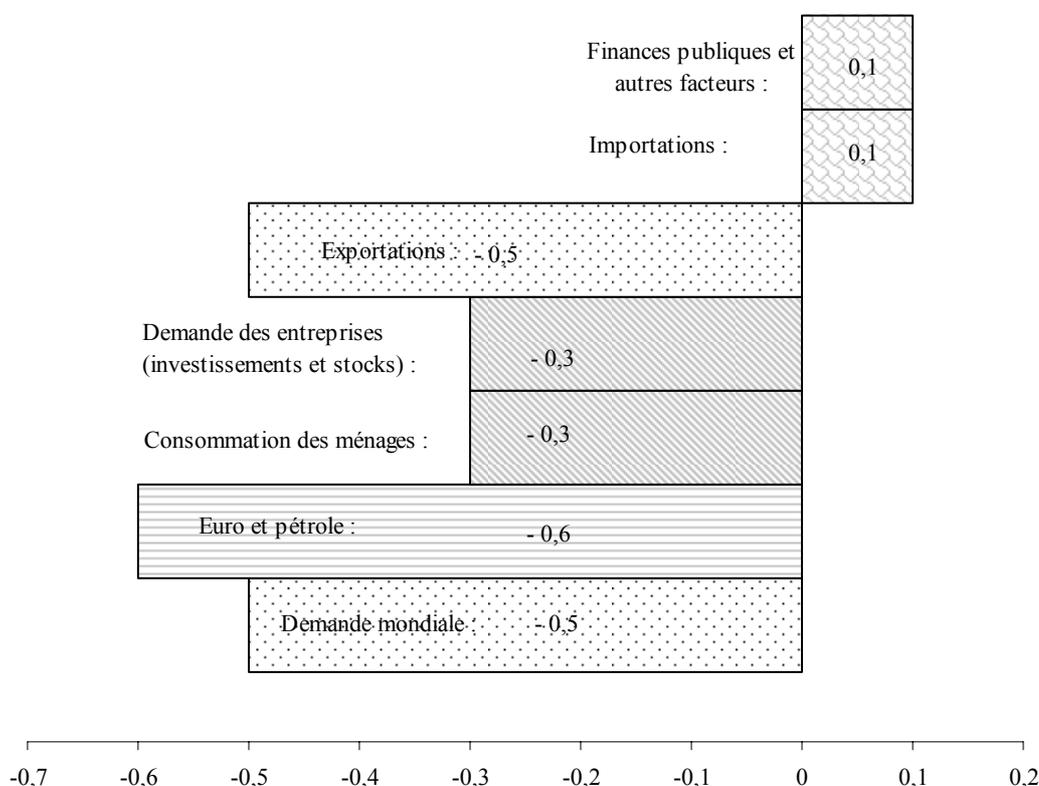
Selon la direction de la prévision, l'écart, de **2 points**, entre la prévision de croissance (2,5 %) et la croissance effective (0,5 %), provient :

- pour environ 1 point, des « *effets combinés [du] choc de demande mondiale, du choc de taux de change et du choc de prix du pétrole* » ;

- pour environ 1 point, des « *comportements de demande des ménages et des entreprises* », « *moins dynamiques qu'escompté* ».

Contributions à la révision de croissance 2003

(en points de croissance)



Source : direction de la prévision, *Analyses économiques n° 41*, juin 2004

Plus fondamentalement, cette erreur de prévision provient d'un brusque infléchissement de la conjoncture, en période de reprise¹, provenant essentiellement de la **dépréciation du dollar** et, surtout, du **conflit irakien**.

¹ Les indicateurs conjoncturels n'ont en effet commencé à se dégrader qu'à partir de septembre-octobre 2002.

A l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2003, votre rapporteur général avait souligné les limites de l'hypothèse conventionnelle de **taux de change** retenue par le gouvernement, de 0,98 dollar pour 1 euro¹, et l'aléa que représentait une possible dépréciation du dollar.

Ce risque s'est concrétisé. En effet, le taux de change euro/dollar a été de 1,13 dollar, soit un taux de change de l'euro supérieur de 15 % aux prévisions, susceptible, selon les estimations usuelles, de **réduire le PIB de la zone euro et de la France de 0,3 point.**

Par ailleurs, votre rapporteur général s'était inquiété de **l'impact du conflit irakien** sur la croissance. Il avait cité des travaux selon lesquels un conflit bref en Irak pouvait réduire la croissance de l'économie française de 0,5 point en suscitant une augmentation du cours du pétrole et un effondrement boursier. Il considérait aussi que le conflit pouvait déborder et se prolonger. Il avait, en outre, rappelé l'estimation usuelle selon laquelle un cours du pétrole plus élevé de 10 dollars environ pendant un an pouvait réduire la croissance de la France et des autres pays de l'OCDE de 0,5 point environ. Ces phénomènes semblent cependant avoir eu un faible impact sur la croissance. En particulier, le cours moyen du baril de Brent a été supérieur aux prévisions de seulement 4 dollars².

Le conflit irakien a en fait surtout pesé sur l'économie en suscitant un certain **attentisme** de la part des agents économiques. Votre rapporteur général se référait il y a deux ans à des estimations de la direction de la prévision, suggérant qu'une baisse de la confiance des ménages en Europe et aux Etats-Unis pouvait réduire cette croissance de 0,5 point supplémentaire. **Ces craintes se sont révélées fondées.** Comme le souligne la direction de la prévision, « *l'hypothèse d'un conflit militaire en Irak n'avait pas été retenue dans le scénario central. Les prévisions avaient retenu, par convention, un scénario de résolution pacifique de la crise irakienne ; or la phase de forte incertitude précédant le début du conflit au printemps de 2003 a fortement pesé sur les comportements des agents économiques et a sans doute retardé le rebond de l'activité qui n'est finalement intervenu qu'à l'automne 2003* ».

Cet aveuglement administratif, souvent répété, rend peu crédibles les travaux de la direction de la prévision. Pour ne pas déplaire au gouvernement, cet organisme semble prêt à avaliser des scénarii très improbables. L'expertise économique indépendante n'existe pas encore véritablement en France...

¹ Le gouvernement retenait l'hypothèse conventionnelle d'un gel des parités à leur valeur moyenne de la semaine du 26 au 30 août 2002.

² Près de 29 dollars en moyenne en 2003 contre 25 dollars prévus.

B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 2003

1. Les données de l'équilibre initial

a) Des recettes en augmentation sensible par rapport à l'exécution 2002 sauf pour les recettes non fiscales

(1) Une augmentation globale de 2,1 % par rapport à l'exécution 2002

La **loi de finances initiale** pour 2003 prévoyait des recettes de l'Etat de **228,2 milliards d'euros**, contre 223,4 milliards d'euros en exécution 2002, ce qui correspondait à une augmentation de **2,1 %** par rapport à l'exécution 2002.

Cette augmentation, de **4,7 milliards d'euros**, devait résulter de deux évolutions essentielles :

- une forte croissance des recettes fiscales nettes, qui devaient augmenter de 8,5 milliards d'euros ;

- une augmentation (de 2,7 milliards d'euros) des prélèvements sur recettes, et une diminution (de 1,1 milliard d'euros) des recettes non fiscales.

Les recettes prévues par la loi de finances initiale pour 2003

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	LFI 2003	LFI 2003- exécution 2002	LFI 2003/exécution 2002 (en %)
A. Recettes fiscales				
Impôt sur le revenu	49.993	52.588	2.595	5,2
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	5.107	8.212	3.105	60,8
Impôt sur les sociétés	50.830	46.845	-3.985	-7,8
Autres impôts directs et taxes assimilées	16.919	17.397	478	2,8
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	23.962	25.815	1.853	7,7
Taxe sur la valeur ajoutée	138.500	144.724	6.224	4,5
Enregistrement, timbre, autres contributions taxes indirectes	16.241	15.727	-514	-3,2
Recettes fiscales brutes	301.552	311.308	9.756	3,2
A déduire : dégrèvements et remboursements d'impôt	61.330	62.563	1.233	2,0
Recettes fiscales nettes	240.222	248.745	8.523	3,5
B. Recettes non fiscales nettes	32.759	31.647	-1.112	-3,4
C. Fonds de concours et recettes assimilées	4.050	-	-	-
TOTAL A à C (net)	277.031	280.392	3.361	1,2
D. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Collectivités locales	-34.800	-36.419	-1.619	4,7
E. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes	-14.756	-15.800	-1.044	7,1
TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS	-49.556	-52.219	-2.663	5,4
TOTAL GENERAL NET (hors fonds de concours)	223.425	228.173	4.748	2,1

Sources : loi de règlement pour 2002 ; présent projet de loi de règlement

- (2) Des prévisions de recettes fiscales résultant de l'anticipation d'une croissance relativement élevée

La prévision d'une forte croissance des recettes fiscales nettes concernait l'ensemble des impôts, à l'exception de l'impôt sur les sociétés, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes fiscales

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	Loi de finances initiale pour 2003	LFI 2003 - LR 2002	LFI 2003/Exécution 2002 (en %)
Impôt sur le revenu	49.993	52.588	2.595	5,2
Impôt sur les sociétés	50.830	46.845	-3.985	-7,8
TIPP	23.962	25.815	1.853	7,7
TVA	138.500	144.724	6.224	4,5
Autres impôts	38.267	41.336	3.069	8,0
Total	301.552	311.308	9.756	3,2

Sources : loi de règlement pour 2002 ; présent projet de loi de règlement

La prévision de croissance des recettes fiscales, de **3,2 %** par rapport à l'exécution 2002 mais de **3,1 %** par rapport à la prévision d'exécution 2002 associée au projet de loi de finances pour 2003, provenait d'une prévision de croissance du PIB nominal de 3,9 %, et d'un coefficient d'élasticité des recettes fiscales à la croissance de 0,8. **Ces prévisions supposaient donc un redémarrage de l'économie en 2003**, qui, on l'a vu, ne s'est pas concrétisé.

- (3) Les recettes non fiscales pour 2003 en diminution sensible pour tenir compte de l'épuisement de ce type de ressources par les précédentes lois de finances

La diminution prévue des recettes non fiscales pour l'année 2003, de 1,1 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2002, provenait essentiellement de l'absence ou de la réduction des versements des établissements publics et entreprises des secteurs financiers et commerciaux.

Il s'agissait d'une conséquence de l'épuisement, par le gouvernement précédent, des « marges de manœuvre » en matière de recettes non fiscales. Ainsi, comme votre rapporteur général l'avait souligné lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2002, les recettes non fiscales étaient utilisées pour « boucler » le volet recettes du budget de l'Etat, alors même que le projet de loi de finances pour 2002 anticipait une bonne tenue des recettes fiscales tendanciellles en 2002.

- (4) Des prélèvements sur recettes en hausse

La loi de finances initiale pour 2003 prévoyait des prélèvements sur recettes en hausse de plus de 5 %. Cette hausse résultait de l'augmentation attendue des prélèvements au profit des collectivités locales et, surtout, au profit des communautés européennes, comme l'indique le tableau ci-après.

Les prélèvements sur recettes prévus par la loi de finances initiale pour 2003

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	LFI 2003	LFI 2003- exécution 2002	LFI 2003/exécution 2002 (en %)
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	-34.800	-36.419	-1.619	4,7
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes	-14.756	-15.800	-1.044	7,1
TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS	-49.556	-52.219	-2.663	5,4

Sources : loi de règlement pour 2002 ; présent projet de loi de règlement

b) Les dépenses contenues

- (1) Une norme de progression des dépenses de 0,2 % en volume

Le projet de loi de finances initiale pour 2003 affichait une **norme de progression des dépenses de l'Etat de 0,2 % en volume** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 « rebasée » intégrant les dépenses de la loi de finances rectificative du 6 août 2002 diminuée des dépenses non récurrentes. Les crédits devaient ainsi progresser, à structure constante, de 4,79 milliards d'euros.

De loi de finances initiale à loi de finances initiale, la progression en volume s'établissait à 1,3 %.

Le projet de loi de finances initiale pour 2003 marquait ainsi un changement de cap par rapport au dérapage budgétaire de l'année 2002. Il constituait l'amorce d'une maîtrise des dépenses publiques.

- (2) Les crédits inscrits en loi de finances initiale

Les dépenses du budget général sont passées de 268.932 millions d'euros en loi de finances initiale « rebasée » 2002 à 273.812 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003. Le retraitement opéré sur les dépenses à la suite d'un changement de périmètre était d'ampleur limitée, de l'ordre de 220 millions d'euros.

En loi de finances initiale pour 2003, elles se répartissaient entre dépenses ordinaires civiles, à hauteur de 220.891 millions d'euros, dépenses civiles en capital pour 12.957 millions d'euros et dépenses militaires pour 39.964 millions d'euros.

En intégrant les dégrèvements et remboursements, à hauteur de 62.563 millions d'euros, et les recettes en atténuation des charges de la dette, à hauteur de 2.989 millions d'euros, les dépenses brutes du budget général s'établissaient en loi de finances initiale pour 2002 à 339.364 millions d'euros.

Passage des dépenses brutes aux dépenses nettes dans le projet de loi de finances pour 2003

(en milliards d'euros)

Montant brut des dépenses du budget général	339,4
<i>A déduire :</i>	
Remboursements et dégrèvements	62,6
Recettes en atténuation des charges de la dette	3,0
Dépenses nettes du budget général	273,8

c) Le solde initial

L'augmentation du déficit du budget de l'Etat de près de 50 % dès la loi de finances initiale pour 2003 par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 doit être replacée dans son contexte politique et économique.

Equilibre du projet de loi de finances pour 2003

(en milliards d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Variation (en %)
A. Titre I. Charges de la dette ; hors dépenses et recettes d'ordre	37,2	38,3	+ 3,93
B. Budgets civils			
Titre II. Pouvoirs publics	0,8	0,8	+ 4,11
Titre III. Fonctionnement des services	103,4	105,8	+ 2,24
Titre IV. Interventions de l'Etat	75,1	75,8	+ 0,88
Titres V et VI. Investissements	12,2	12,8	+ 5,35
Sous-total B	191,5	195,1	+ 1,91
C. Défense			
Titre III. Fonctionnement	25,4	26,3	+ 3,66
Titres V et VI. Investissements	12,3	13,6	+ 11,16
Sous-total C	37,6	39,9	+ 6,13
D. Total des dépenses du budget général	266,4	273,7	+ 2,77
E. Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 1,9	- 1,1	- 46,15
F. Total des charges	264,4	272,6	+ 3,14
G. Recettes nettes	233,9	228,1	- 2,50
H. Solde général (G-F)	- 30,4	- 44,6	+ 46,47

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

Le chiffre de 44,59 milliards d'euros pour le déficit budgétaire 2003 a effectivement été présenté comme correspondant à « l'héritage » du précédent gouvernement soit la borne haute du déficit estimé par l'audit de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse.

S'il représentait par ailleurs une diminution de 1,41 milliard d'euros par rapport au niveau du solde figurant dans le collectif d'août 2002, mesuré de loi de finances initiale à loi de finances initiale, il marquait une augmentation de 14,14 milliards d'euros, soit une progression de 46,47 %.

Exprimé en pourcentage du PIB au sens du Traité de Maastricht, le besoin de financement de l'Etat avait été chiffré à 3 % du PIB.

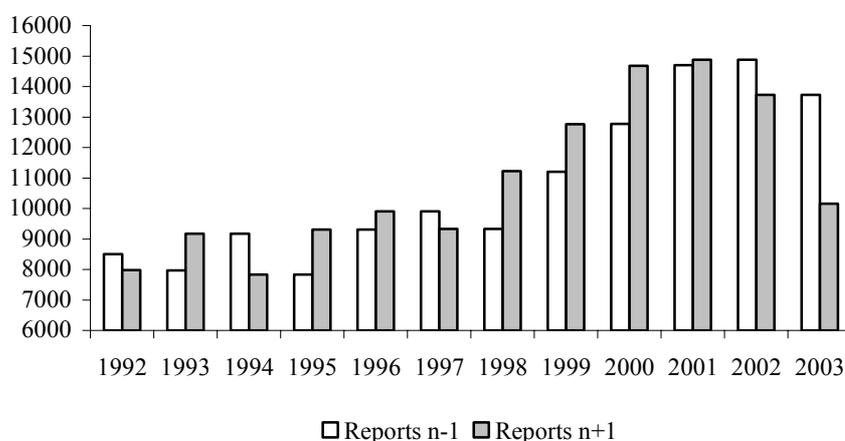
2. Des mouvements de crédits à caractère réglementaire de grande ampleur

a) Une meilleure gestion des reports

Pour la deuxième année consécutive, le montant des crédits reportés sur l'année suivante est inférieur à celui reporté l'année précédente. Les reports de crédits de l'exercice 2002 vers l'exercice 2003 se sont établis à 13,73 milliards d'euros. Les reports de crédits vers l'année 2004 ont baissé de 26 %, pour s'établir à 10,15 milliards d'euros.

Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de règlement

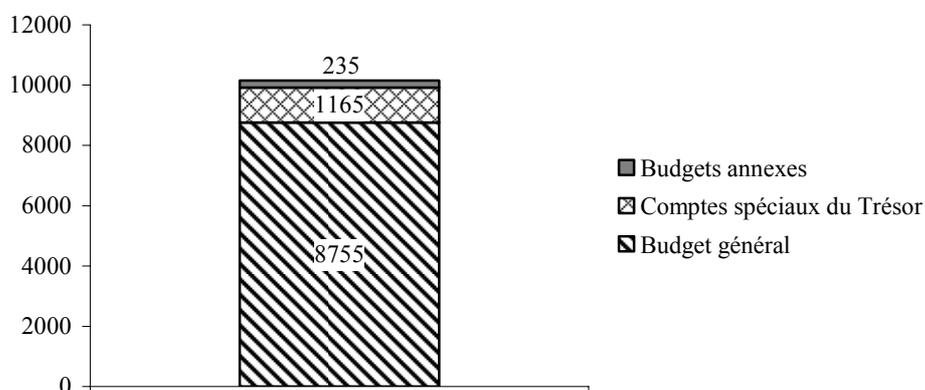
Cette baisse du niveau des reports, qui constitue une véritable « épée de Damoclès » budgétaire, si elle correspond à la volonté d'un gouvernement qui souhaite maîtriser l'évolution des crédits en cours d'exécution, mieux piloter ainsi les dépenses et respecter le plafond voté par le Parlement, permet également de se conformer aux dispositions de l'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui limite à 3 % des crédits initiaux le montant des crédits pouvant être reporté.

L'exercice 2003 est le premier depuis 1992 à respecter ce critère. Il démontre, s'il en était besoin, tout l'intérêt de la LOLF comme instrument de maîtrise de la gestion publique.

Le problème des reports ne concerne par ailleurs pas seulement le budget général, mais aussi, pour une part non négligeable, les comptes spéciaux du Trésor, et parmi ceux-ci évidemment les comptes d'affectation spéciale. C'est cette accumulation de reports, et l'incapacité des gestionnaires à utiliser ce support budgétaire pour financer de l'investissement, qui a souvent justifié au cours des dernières années la fermeture de nombreux comptes d'affectation spéciale.

Répartition des reports entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor en 2003

(en %)

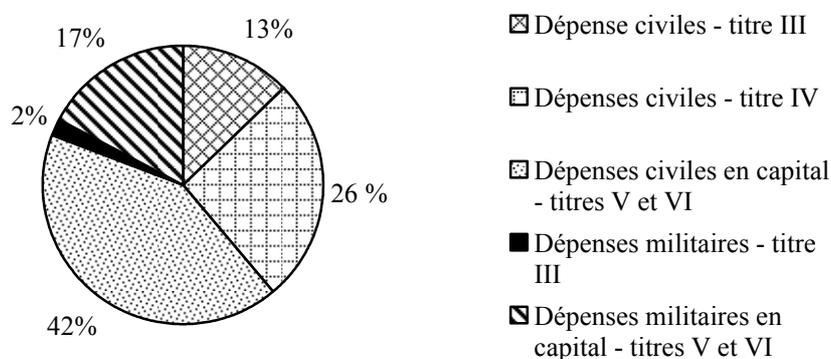


Source : présent projet de loi de règlement

Au sein du budget général, les dépenses en capital représentent 59 % des reports en 2003 (42 % pour les dépenses civiles et 17 % pour les dépenses militaires). Ceci témoigne des réelles difficultés rencontrées par les gestionnaires, en partie du fait des mesures de régulation budgétaire prises en cours d'exécution 2003, pour engager leurs investissements et consommer leurs crédits.

Répartition des reports au sein du budget général par nature de dépense en 2003

(en millions d'euros)



b) Cinq décrets d'avance

Cinq décrets d'avances ont été adoptés dans le courant de l'année 2003, tous ratifiés en loi de finances rectificative du 30 décembre 2003¹ :

- le décret n° 2003-509 du 16 juin 2003 a ouvert 72,7 millions d'euros de crédits en faveur des budgets de l'écologie et du développement durable (23 millions d'euros), de l'aménagement du territoire (12,45 millions d'euros), des affaires étrangères (15 millions d'euros) et de l'agriculture (22,25 millions d'euros). Ces dépenses nouvelles ont été gagées à due concurrence par le décret d'annulation n° 2003-510;

- le décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 a ouvert 100 millions d'euros sur le budget de l'agriculture couverts par une annulation du même montant sur les crédits du même ministère. Ces crédits supplémentaires, ouverts sur le chapitre 46-33 « participation à la garantie contre les calamités agricoles », visaient à faire face aux difficultés provoquées par la sécheresse ;

- le décret n° 2003-973 du 13 octobre 2003 a ouvert 145 millions d'euros de crédits supplémentaires sur le budget du ministère du travail, de la santé et de la solidarité, gagés par des annulations d'un même montant sur les crédits du même ministère. Le chapitre 46-81 destiné à financer l'action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion a bénéficié ainsi de dotations complémentaires visant à répondre à des situations d'hébergement d'urgence ;

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

- le décret n° 2003-1080 du 17 novembre 2003 a ouvert, pour un total de 216,6 millions d'euros, 161 millions d'euros sur le budget du ministère de l'agriculture, 2,1 millions d'euros sur le budget du ministère de la culture et 53,45 millions d'euros sur celui du travail et de la solidarité ;

- le décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 a ouvert 400 millions d'euros, au titre du **financement des opérations extérieures (OPEX)**, sur quatre chapitres du ministère de la défense. Le décret d'annulation n° 2003-1125 du 26 novembre 2003 joint au décret d'avance a annulé 400 millions d'euros sur le budget du ministère de la défense. **Les OPEX ont donc été autofinancées par le budget de la défense.**

c) Des mesures de régulation budgétaire particulièrement importantes

Les mesures de régulation budgétaire prises par le gouvernement afin de maîtriser les dépenses et de contenir le déficit ont atteint en 2003 un niveau sans précédent.

Le volume global des crédits gelés se sera élevé à 10,6 milliards d'euros répartis entre 4 milliards d'euros gelés dès le 21 février 2003, dont une partie, 1.439 millions d'euros, a fait l'objet du décret d'annulation du 14 mars 2003¹ et 6,6 milliards d'euros de crédits gelés le 24 avril 2003 au titre des reports de l'exercice 2002.

Le décret d'annulation précité du 14 mars 2003 a porté sur 805,9 millions d'euros en ce qui concerne les dépenses ordinaires et sur 633,7 millions d'euros pour les dépenses en capital.

L'effort de régulation budgétaire a été poursuivi par le décret d'annulation du 3 octobre 2003 portant tant sur des crédits gelés que sur des économies relevées en cours d'exercice. Le montant des annulations s'est élevé à près d'un milliard d'euros, réparti entre 331,7 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et 665,5 millions d'euros pour les dépenses en capital.

3. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2003

a) Des recettes ajustées à la baisse au niveau de 10 milliards d'euros

(1) Une croissance du PIB de seulement 0,5 % en 2003

Ainsi que ceci a été indiqué ci-avant, la **croissance du PIB** a été de **0,5 %** en 2003, contre **2,5 %** selon la prévision associée au projet de loi de finances initiale pour 2003.

¹ Décret n° 2003-226 du 14 mars 2003.

Ainsi, la **prévision de croissance** associée au projet de loi de finances rectificative pour 2003 s'est révélée **exacte**. Le « *rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire* » annexé au projet de loi de finances rectificative pour 2003 renvoyait en effet, pour l'appréciation de la conjoncture, au rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances initiale pour 2004. Le rapport économique, social et financier précité prévoyait, quant à lui, une croissance du PIB de **0,5 %** en 2003. Le gouvernement a donc eu raison d'être plus optimiste que le consensus, qui prévoyait alors une croissance du PIB de 0,2 % en 2003¹.

(2) Des révisions de recettes fiscales annoncées très tôt

Il faut rappeler que, par souci de transparence, **dès le débat d'orientation budgétaire de juin 2003, le gouvernement avait fait état de moins-values fiscales alors chiffrées à 5,1 milliards d'euros.**

La décomposition de ces moins-values, qui s'appuyait sur les premières orientations de l'exécution budgétaire, était alors la suivante :

- 3,1 milliards d'euros concernant l'impôt sur les sociétés ;
- 1,5 milliard d'euros pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nette ;
- 600 millions d'euros pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Ces moins-values fiscales ont été confirmées et sensiblement accrues dès le projet de loi de finances initiale pour 2004 puisqu'elles ont été alors chiffrées à 7,5 milliards d'euros pour l'exercice 2003.

(3) Une baisse des recettes évaluée à 10 milliards d'euros par la loi de finances rectificative pour 2003

La loi de finances rectificative pour 2003 prévoyait une révision à la baisse des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat de **10 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.**

La révision était donc inchangée par rapport aux estimations associées au projet de loi de finances pour 2004 présenté par le gouvernement le 25 septembre 2003, à l'exception de légers ajustements sur les recettes non fiscales, pour - 34 millions d'euros (la moins-value passait ainsi de 9,97 milliards d'euros à 10,01 milliards d'euros).

¹ *Consensus Forecasts de novembre 2003.*

Les moins-values de **recettes fiscales** devaient représenter près de 7,5 milliards d'euros et les moins-values de recettes non fiscales près de 2 milliards d'euros. Le solde, soit 548 millions d'euros, devait résulter d'un accroissement du prélèvement au profit de l'Union européenne (+ 588 millions d'euros) et d'un moindre prélèvement au profit des collectivités territoriales (- 40 millions d'euros).

Les moins-values de recettes dans la loi de finances rectificative pour 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2003	Loi de finances initiale rectifiée	Evolution
A. Recettes fiscales			
Impôt sur le revenu	52.588	53.055	467
Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	8.212	8.930	718
Impôt sur les sociétés	46.845	43.655	-3.190
Autres impôts directs et taxes assimilées	17.397	16.373	-1.024
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	25.815	24.665	-1.150
Taxe sur la valeur ajoutée	144.724	142.210	-2.514
Enregistrement, timbre, autres contributions taxes indirectes	15.727	15.812	85
Recettes fiscales brutes	311.308	304.700	-6.608
A déduire : dégrèvements et remboursements d'impôt	62.563	63.428	865
Recettes fiscales nettes	248.745	241.272	-7.473
B. Recettes non fiscales nettes	31.647	29.668	-1.979
C. Fonds de concours et recettes assimilées	-	-	-
TOTAL A à C (net)	280.392	270.940	-9.452
D. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	-36.419	-36.379	40
E. Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes	-15.800	-16.388	-588
Prélèvements sur recettes	-52.219	-52.767	-548
TOTAL GENERAL NET (hors fonds de concours)	228.173	218.173	-10.000

Source : présent projet de loi de règlement

La diminution de 2 milliards d'euros des prévisions de recettes non fiscales avait été anticipée par votre commission des finances. Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2004 de juin 2003, le gouvernement n'avait pas révisé ses prévisions de recettes non fiscales à percevoir en 2003. Cependant, votre commission des finances avait mis en évidence des moins-values déjà certaines concernant les prélèvements sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations et le versement de l'UNEDIC au budget de l'Etat pour 1,2 milliard d'euros ¹. Ces observations ont été confirmées dans le projet de loi de finances initiale pour 2004, dont la principale révision concernait le non versement par l'UNEDIC de 1,2 milliard d'euros au budget général de l'Etat.

b) Les dépenses maintenues à leur niveau initial

(1) Un souci de respecter la norme de dépense

Au terme du vote de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003², en intégrant les évolutions réglementaires intervenues en cours d'année, le total des dépenses du budget général s'élevait à 272.891 millions d'euros, à comparer aux 273.812 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale.

Dès l'examen de ce texte, le gouvernement pouvait annoncer, à juste titre, que la norme de dépense pour 2003 serait tenue, ce qui constituait une nouveauté, notamment par rapport aux deux années précédentes où les conditions d'exécution du budget s'étaient fortement éloignées de la prévision de la loi de finances initiale.

(2) Les ouvertures de crédits

En loi de finances rectificative, les ouvertures de crédits ont atteint 4.250 millions d'euros en crédits de paiement et 2.219 millions d'euros en autorisations de programme.

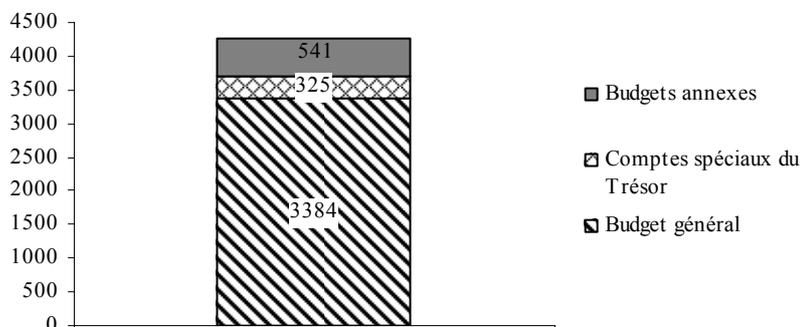
Elles ont avant tout concerné le budget général.

¹ Rapport d'information n° 291 (2003-2004).

² Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

Ouvertures de crédits en loi de finances rectificative 2003

(en millions d'euros)

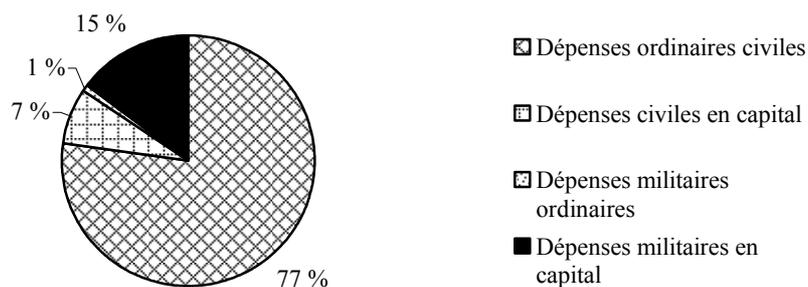


Source : loi de finances rectificative pour 2003

Au sein du budget général, ce sont les dépenses ordinaires civiles qui ont le plus fait l'objet d'ouvertures de crédits.

Répartition des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative 2003 au sein du budget général

(en %)



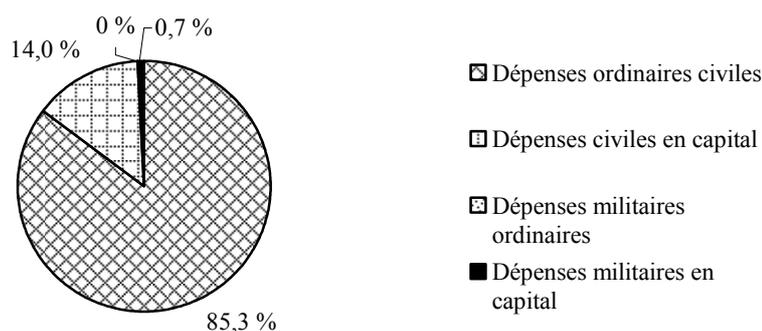
Source : loi de finances rectificative pour 2003

(3) Les annulations de crédit

Les annulations de crédits associées à la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003¹, qui sont venues s'ajouter aux annulations prises en vertu des deux décrets d'annulation et des cinq décrets gageant les décrets d'avance, ont porté sur un montant net de 1.766 millions d'euros en crédits de paiement et 580 millions d'euros en autorisations de programme. Elles ont porté pour l'essentiel sur le budget général, à hauteur de 1.711 millions d'euros. Au sein de ce budget général, ce sont les dépenses ordinaires civiles qui ont supporté la majeure partie de l'effort. Il s'agit le plus souvent en loi de finances rectificative « d'économies de constatation ».

Répartition des annulations de crédits en loi de finances rectificative 2003 au sein du budget général

(en %)



Source : loi de finances rectificative pour 2003

c) Le solde prévu en fin d'année

Le déficit inscrit dans la loi de finances rectificative de fin d'année, soit 54,053 milliards d'euros, est supérieur de presque 10 milliards d'euros à celui figurant en loi de finances initiale.

La dégradation est essentiellement due au recul très net des ressources : par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses sont inférieures de 911 millions d'euros aux prévisions, et les recettes inférieures de 9.990 millions d'euros.

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

L'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 2003

(en millions d'euros)

	2002	LFI 2003	Article d'équilibre	PLFR 2003	PLFR /LF 2003	PLFR/2002
Dépenses	273.413	273.812	-911	272.901	-0,3%	-0,2%
Ordinaires civiles	231.440	220.891	83	220.974	0,0%	-4,5%
Civiles en capital	16.808	12.957	-1 504	11.453	-11,6%	-31,9%
Militaires	29.215	39.964	511	40.475	1,3%	38,5%
Recettes	223.426	228.173	-9 990	218.183	-4,4%	-2,3%
Non fiscales	32.760	31.647	-2 466	29.658	-6,3%	-9,5%
Fiscales	190.666	196.526	-6 925	188.505	-4,1%	-1,1%
Solde des comptes d'affectation spéciale		-2		-2		
Solde des opérations temporaires	692	1.069	- 406	663	-38,0%	-4,2%
SOLDE GENERAL	- 49.295	- 44.568	- 9.485	- 54.053	21,3%	9,7%

Source : projet de loi de règlement pour 2002 ; projet de loi de finances rectificative pour 2003

Le niveau du déficit inscrit dans le projet de loi de finances rectificative est supérieur de 21,3 % à celui prévu dans la loi de finances pour 2003.

On constate cependant que la politique active de régulation budgétaire menée par le gouvernement permet de parvenir à un montant de crédits annulés supérieur de 911 millions d'euros à celui des crédits ouverts.

C. LES AJUSTEMENTS APPORTÉS EN LOI DE RÈGLEMENT

1. Les recettes

a) Présentation globale des recettes

- (1) Une moins-value de 11,1 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale

Les recettes de l'Etat hors fonds de concours se sont élevées à **217,1 milliards d'euros** en 2003, ce qui est légèrement inférieur à la prévision de la loi de finances rectificative (218,2 milliards d'euros), et nettement inférieur à celle de la loi de finances initiale pour 2003 (228,2 milliards d'euros), comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes de l'Etat en 2003 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2003	Loi de finances rectificative pour 2003	Présent projet de loi de règlement	Evolution par rapport à la LFI 2003	Evolution par rapport à la LFR 2003
Recettes fiscales nettes	248.745	241.272	239.817	-8.928	-1.455
Recettes non fiscales hors recettes d'ordre	31.647	29.668	30.160	-1.487	492
Prélèvements	-52.219	-52.767	-52.917	-698	-150
Fonds de concours	-	-	4.499	-	-
Recettes totales	-	-	221.559	-	-
Recettes hors fonds de concours	228.173	218.173	217.060	-11.113	-1.113

Source : présent projet de loi de règlement

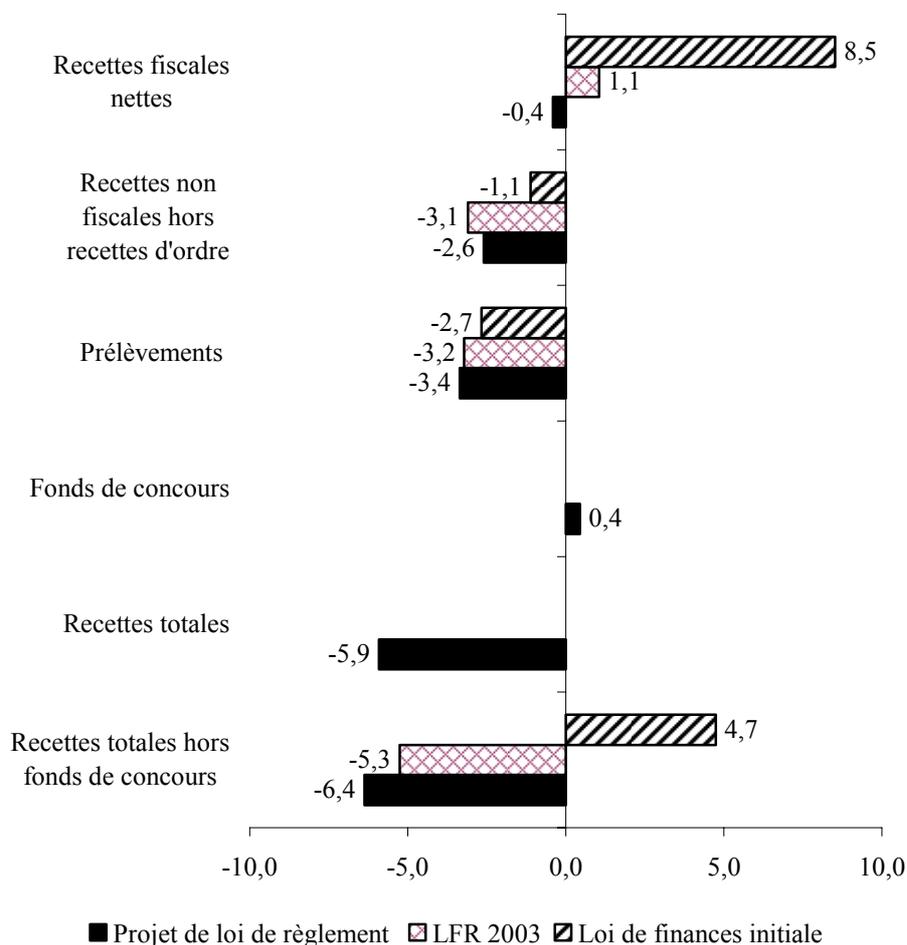
La moins-value de recettes par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 s'élève à 11,1 milliards d'euros, dont 8,9 milliards d'euros provenant de moins-values de recettes fiscales. Les recettes non fiscales et les prélèvements ont également contribué aux moins-values de recettes, à hauteur de respectivement 1,5 milliard d'euros et 0,7 milliard d'euros.

(2) Des recettes inférieures de 6,4 milliards d'euros à l'exécution 2002

Par rapport à l'exécution de l'année 2002, **les recettes de l'Etat diminuent de 6,4 milliards d'euros**, alors que la loi de finances initiale pour 2003 prévoyait une augmentation de 4,7 milliards d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes de l'Etat en 2003 : évolution par rapport à l'année 2002

(en milliards d'euros)



Sources : présent projet de loi de règlement ; projet de loi de règlement pour 2002

Les écarts indiqués ci-avant dans le cas des niveaux de recettes se retrouvent dans celui de leur évolution. En particulier, alors que les recettes fiscales nettes devaient augmenter de 8,5 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2002, elles ont diminué de 0,4 milliard d'euros.

b) L'évolution des différentes catégories de recettes

- (1) Une moins-value fiscale de 8,9 milliards d'euros, provenant de la faible croissance du PIB

La forte moins-value de recettes fiscales, de 8,9 milliards d'euros, provient d'évolutions contrastées.

D'un côté, **certains impôts, la TIPP et la TVA en particulier, ont connu des moins-values importantes**, pour un total de 8,1 milliards d'euros. Cela vient du fait que ces impôts sont fortement dépendants de la conjoncture de l'année.

De l'autre côté, **les recettes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés ont été supérieures aux prévisions** de la loi de finances initiale, pour un total de 2,8 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes fiscales en 2003 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2003	Loi de finances rectificative pour 2003	Présent projet de loi de règlement	Evolution par rapport à la LFI 2003	Evolution par rapport à la LFR 2003
Impôt sur le revenu	52.588	53.055	53.754	+1.166	+699
Impôt sur les sociétés	46.845	43.655	48.470	+1.625	+4.815
TIPP	25.815	24.665	24.303	-1.512	-362
TVA	144.724	142.210	142.132	-2.592	-78
Autres impôts	41.336	41.115	37.292	-4.044	-3.823
Recettes fiscales brutes	311.308	304.700	305.951	-5.357	+1.251
Dégrèvements et remboursements	62.563	63.428	66.134	+3.571	+2.706
Recettes fiscales nettes	248.745	241.272	239.817	-8.928	-1.455

Source : présent projet de loi de règlement

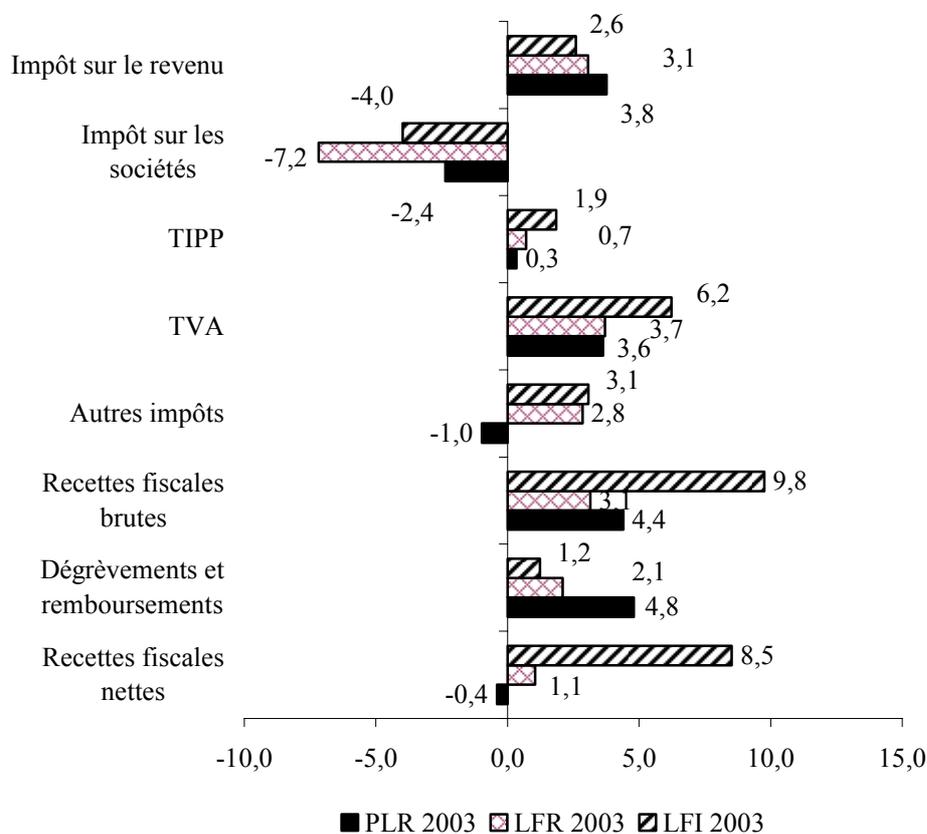
Si l'on convertit ces chiffres, en niveau, en augmentation par rapport à l'exécution 2002, on constate en particulier :

- que la plus-value d'impôt sur les sociétés ne provient pas d'un dynamisme particulier de cet impôt, qui diminue de 2,4 milliards d'euros par rapport à 2002 ;

- que la moins-value de TIPP provient d'une quasi-stagnation de cet impôt.

L'évolution en 2003 des recettes fiscales par rapport à 2002 : prévision et exécution

(en milliards d'euros)



Sources : présent projet de loi de règlement ; projet de loi de règlement pour 2002

(2) Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales sont quant à elles inférieures de **1,5 milliard d'euros** aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2003, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes non fiscales en 2003 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2003	Loi de finances rectificative pour 2003	Présent projet de loi de règlement	Evolution par rapport à la LFI 2003	Evolution par rapport à la LFR 2003
Recettes non fiscales hors recettes d'ordre	31.647	29.668	30.160	-1.487	492

Source : présent projet de loi de règlement

Par rapport à l'exécution 2002, les recettes non fiscales sont en diminution de **2,7 milliards d'euros**.

(3) Les prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes ont également contribué à la moins-value de recettes. En effet, de **52,2 milliards d'euros** en loi de finances initiale, ils se sont élevés à **52,9 milliards d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les prélèvements sur recettes en 2003 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Loi de finances initiale (I)	Loi de finances initiale rectifiée (II)	Écart LFR-LFI (III)	Projet de loi de règlement (IV)	Écart PLR-loi de finances initiale (IV-I)
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Collectivités locales	-36.419	-36.379	40	-36.575	156
Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes	-15.800	-16.388	-588	-16.342	542
Total	-52.219	-52.767	-548	-52.917	698

Source : présent projet de loi de règlement

Cette moins-value, de 698 millions d'euros, provient essentiellement de l'augmentation, de 542 millions d'euros, des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des **Communautés européennes**.

Selon les informations de votre commission des finances¹, la révision du montant du prélèvement au profit de l'Union européenne s'explique par les raisons suivantes :

- un appel supplémentaire à la ressource « produit national brut » (PNB) de 202 millions d'euros, liée à une forte baisse des prévisions de recouvrement des droits de douane communautaires ;

- une augmentation du taux de contribution de la France en raison du dynamisme relatif de l'assiette PNB de la France par rapport aux autres grands pays contributeurs tels que l'Allemagne, l'Italie ou le Royaume-Uni ;

¹ Ces informations figurent dans un rapport de notre collègue Denis Badré (projet de loi de finances pour 2004, tome II, fascicule 2 : Affaires européennes et article 41: évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes).

- un report en 2003 de solde excédentaire légèrement inférieur à la prévision faite en loi de finances initiale, se traduisant par un surcoût de 96 millions d'euros pour la France ;

- l'anticipation d'une régularisation de 110 millions d'euros¹.

2. Les variations de dépenses

a) Les ouvertures de crédits

Le présent projet de loi de règlement propose des ouvertures de crédits qui concernent principalement des chapitres aux dotations évaluatives dont les crédits doivent être portés en fin d'exercice au niveau des dépenses constatées. Ces ouvertures de crédits s'élèvent à 15.525 millions d'euros, mais ce chiffre recouvre pour 11.572 millions d'euros des ouvertures au titre des comptes d'avances².

Les ouvertures de crédits, au titre de chapitres aux dotations évaluatives, sur les budget général s'élèvent à 3.189 millions d'euros, se décomposant comme suit :

Ouvertures par grandes catégories de dépenses

(en millions d'euros)

Dépenses en atténuation de recettes	2.854
Dette publique	35
Pensions	69
Cotisations et prestations sociales	158
Frais de justice et réparations civiles	61
Divers	12
Total	3.189

Source : présent projet de loi de règlement

¹ Soit un surcoût de 199 millions d'euros au titre de la ressource PNB et une décote de 89 millions d'euros au titre de la ressource TVA.

² Ces comptes, qui recensent des crédits évaluatifs, sont donc réabondés en fin d'exercice. Le compte 903-54 « avances aux collectivités territoriales fait l'objet d'ouvertures de crédits à hauteur de 1.055 millions d'euros et le compte 903-58 « avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » à hauteur de 10.516 millions d'euros, pour moitié en raison du dépassement constaté pour les avances à l'agence centrale des organismes d'intervention agricole.

b) *Les annulations de crédits*

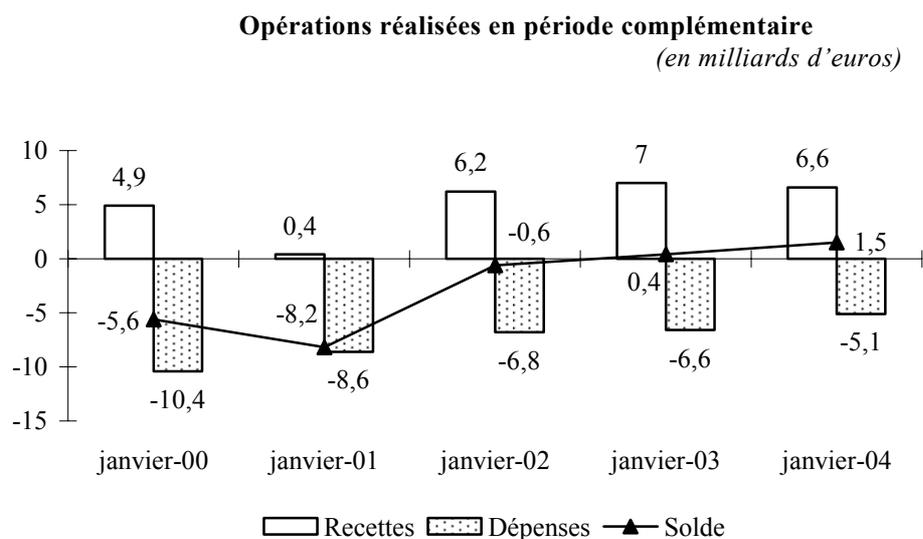
Les annulations de crédits demandées par le présent projet de loi de règlement s'élèvent à 7.609 millions d'euros, dont 5.890 millions d'euros au titre des comptes d'affectation spéciale. Ces annulations correspondent à des crédits non consommés. Les annulations sur le budget général (1.500 millions d'euros) dans le présent projet de loi de règlement sont inférieures à celles de la loi de règlement 2002 (2.228 millions d'euros).

Au total, en 2003, le solde net des ouvertures et annulations pour les crédits du budget général est positif et représente 1.689 millions d'euros.

3. Le pilotage du solde et les opérations de fin d'exercice

a) *Les opérations de fin de gestion*

Les opérations de fin d'exercice ont été d'une ampleur limitée en ce qui concerne la loi de finances pour 2003.



Source : direction générale de la comptabilité publique

La Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, regrette cependant, dans la perspective de la LOLF, que certains comptes d'imputation provisoire n'aient pu être apurés en fin d'exercice 2003 (solde de 238 millions d'euros en dépenses et de 829 millions d'euros en recettes à la clôture de l'exercice 2003).

Elle considère également que l'article 28 de la LOLF qui prévoit que ne pourront être comptabilisées en période complémentaire que « des dépenses et des recettes » devrait entraîner une pratique plus restrictive qu'aujourd'hui.

Si elle préconise d'avancer l'adoption de la loi de finances rectificative de fin d'année, ce qui paraît difficile compte tenu de l'ordre du jour des assemblées et du nécessaire délai d'examen de ce texte, le cas échéant, par le Conseil constitutionnel, elle pointe également quelques facteurs liées à un fonctionnement des administrations qui paraît ainsi perfectible : « *insuffisante diligence de certains ordonnateurs, conditions de sortie des régulations budgétaires, engagement des opérations réciproques, complexité de l'engagement des investissements lourds lancés dans le cadre de marchés publics, difficultés de certains arbitrages particulièrement sensibles, par exemple en matière de dotations en capital* ».

Elle recommande dès lors l'adoption d'un plan d'action, sous la responsabilité de la direction générale de la comptabilité publique, pour réduire le volume des opérations de la période complémentaire.

b) Le solde définitif

Le déficit inscrit dans le présent projet de loi de règlement s'établit à 56,95 milliards d'euros. Il est supérieur de 5,35 % à celui figurant dans le collectif budgétaire de décembre 2003.

Hors opérations temporaires, dont le solde positif en fin d'exercice est inférieur de près de 480 millions d'euros à celui anticipé en décembre, le déficit des opérations définitives du budget général constaté en exécution est supérieur de 4,4 % à celui de la loi de finances rectificative.

Le creusement du déficit du budget général s'explique pour l'essentiel par l'évolution des recettes, qui diminuent de 2 milliards d'euros.

L'évolution de l'équilibre budgétaire dans le projet de loi de règlement du budget 2003

(en milliards d'euros)

	LFR	PLR	Variation	Evol. en %
total des charges à caractère définitif	302,526	302,851	0,325	0,10
total des ressources à caractère définitif	247,81	245,722	- 2,088	-0,84
solde général opérations définitives	-54,716	-57,128	- 2,412	4,407
solde général opérations temporaire	0,663	0,182	- 0,481	- 72,54
solde général	- 54,053	56,946	- 2,893	5,35

Source : présent projet de loi de règlement

II. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2003

Après avoir exposé la façon dont s'est effectué le passage de la loi de finances initiale aux comptes définitifs au regard, notamment, de ceux de l'année précédente, votre commission des finances a voulu mettre en perspective la politique budgétaire que traduit le présent projet de loi de règlement, en replaçant les résultats dans leur contexte de moyen terme et en tirant les leçons, du point de vue de la gestion de nos finances publiques, de l'exécution budgétaire de 2003.

C'est ainsi que, préfigurant les changements que doit introduire la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances avec l'examen en loi de règlement des rapports de performance, l'on examinera, à titre d'exemple, les gestions de deux départements ministériels, en l'occurrence ceux de la justice et de l'intérieur, pour reprendre les observations de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003.

D'une façon générale, dans cette partie de son rapport, votre commission des finances s'est efforcée de relayer et de prolonger les **travaux que la Cour des comptes** a réalisés en application de l'article 47 de la Constitution aux termes duquel « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ».

La Cour a ainsi présenté trois rapports sur l'exécution de la loi de finances pour 2003 :

1° un **pré-rapport, dit « préliminaire »**, qui représente sa contribution au débat d'orientation budgétaire pour l'application des articles 48 et 58-3 de la LOLF ;

2° un **rapport sur les résultats et la gestion budgétaire**, dont l'objet est d'examiner les résultats financiers et la régularité de la gestion, ainsi que de faire le point de la mise en œuvre de la loi organique précitée ;

3° un **rapport sur les comptes de l'Etat**, qui commente les états financiers et fait le point de la réforme de la comptabilité de l'Etat : il rend compte des efforts effectués par la Cour pour se préparer à l'accomplissement de sa mission de certification des comptes qui va se substituer à celle de déclaration générale de conformité résultant de l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

C'est à la lecture de ces documents, ainsi que des **réponses** –le plus souvent reprises sous forme d'encadrés– **de la Cour des comptes aux questions** qu'elle a posées, que votre commission des finances a complété ce rapport par un ensemble de **réflexions à caractère méthodologique** portant notamment sur la mise en œuvre de la régulation budgétaire.

A. ANALYSE TENDANCIELLE DES PRINCIPALES VARIABLES BUDGÉTAIRES

1. Des recettes fiscales et non fiscales en net recul

a) La forte diminution des recettes fiscales

(1) L'effet du ralentissement économique

Les **recettes fiscales**, nettes des remboursements et dégrèvements, s'élèvent à **239,8 milliards d'euros** en **2003** après 240,2 milliards d'euros en 2002.

Selon le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2005, à législation inchangée (hors impact des mesures fiscales 2003), les recettes fiscales nettes progressent de 0,1 %, traduisant une **élasticité par rapport à la croissance du PIB de 0,1**.

Ainsi, le ralentissement économique a suscité des moins-values de recettes, du fait d'une croissance du PIB courant deux fois plus faible que prévu, et, surtout, d'une élasticité des recettes fiscales au PIB quatre fois plus faible que la prévision, comme l'indique le graphique ci-après.

L'évolution spontanée des recettes fiscales en 2003

	Loi de finances initiale	Exécution
Elasticité au PIB nominal	0,8	0,1
PIB (variation aux prix courants)	3,9 %	2 %
Evolution spontanée des recettes fiscales	+ 3,1 %	+ 0,1 %

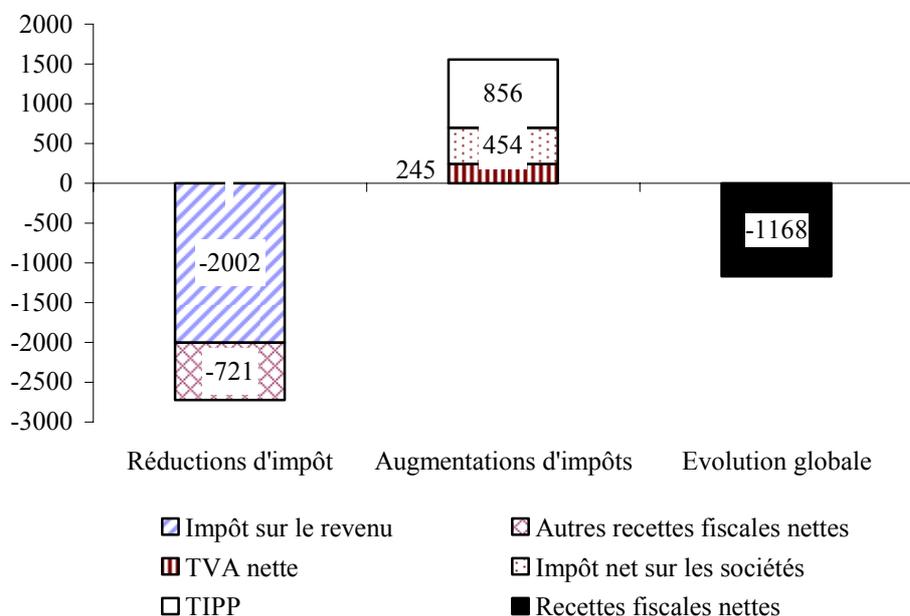
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(2) L'effet d'importantes mesures d'allègement

L'impact des mesures fiscales votées en 2003 et antérieurement aurait été de **- 1,2 milliard d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après.

L'effet des mesures fiscales nouvelles en 2003

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de règlement

(3) Des évolutions contrastées selon les impôts

Le produit de **l'impôt sur le revenu** s'élève à **53,8 milliards d'euros**, contre 50 milliards d'euros en 2002, soit une augmentation de 7,5 % après une diminution de 6,5 % en 2002 et une augmentation de 0,4 % en 2001. Les mesures fiscales 2003, en particulier la baisse de 6 % de l'ensemble des taux du barème de l'impôt sur le revenu, ont eu une incidence totale de - 2 milliards d'euros.

Les recettes nettes **d'impôt sur les sociétés**, de **35,1 milliards d'euros**, sont en diminution de 6,6 %. Cette diminution est imputable à la réduction du bénéfice fiscal, en 2002 qui pèse sur les recettes 2003. Les mesures fiscales votées en 2003 ou antérieurement ont augmenté les recouvrements d'impôt sur les sociétés nets de 0,5 milliard d'euros.

Les recettes nettes de **TVA** s'élèvent à **109,0 milliards d'euros** après 107,5 milliards d'euros en 2002, soit une progression de 1,4 %. A législation 2002, la TVA nette progresse seulement de 1,3 milliard d'euros, soit 1,2 %, rythme nettement inférieur à celui de son assiette (emplois taxables : + 2,6 %) et à celui de la consommation des ménages (+ 3,3 % en valeur). Les mesures fiscales votées en 2003 ou antérieurement ont augmenté la TVA nette de 0,3 milliard d'euros.

b) Le fléchissement des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales ont été **inférieures** en 2003 de **7,9 %** à leur niveau de 2002, pour atteindre, hors recettes d'ordre relatives à la dette, **30,2 milliards d'euros**, contre 32,8 milliards d'euros en 2002.

Elles se répartissent de la manière indiquée par le tableau ci-après.

Les recettes non fiscales en 2003

(en milliards d'euros)

	Exécution 2002	Présent projet de loi de règlement pour 2003	Evolution par rapport à l'exécution 2002
Exploitations industrielles et commerciales, établissements financiers publics	4,3	2,7	-1,6
Produits et revenus du domaine de l'État	0,4	0,5	0,1
Taxes, redevances et recettes assimilées	7	7,7	0,7
Intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital	0,6	1,2	0,6
Retenues et cotisations sociales au profit de l'État	9,4	9,5	0,1
Recettes provenant de l'extérieur	0,7	0,5	-0,2
Opérations entre administrations et services publics	0,1	0,1	0
Divers	12,9	10,5	-2,4
Total (y compris recettes d'ordre relatives à la dette et FSC)	35,4	32,7	-2,7
Recettes d'ordre relatives à la dette	2,6	2,5	-0,1
Total hors FSC et recettes d'ordre relatives à la dette	32,8	30,2	-2,6

Source : présent projet de loi de règlement

La diminution, de **2,6 milliards d'euros** hors recettes d'ordre, provient de la ligne « *exploitations industrielles et commerciales, établissements financiers publics* » (- 1,6 milliard d'euros) et de la ligne « *divers* » (- 2,4 milliards d'euros).

La diminution de 1,6 milliard d'euros des produits des exploitations industrielles et commerciales provient, notamment, des évolutions suivantes :

- moindre dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations (- 0,6 milliard d'euros) ;

- absence du versement de la Banque de France (- 0,5 milliard d'euros), celle-ci ayant évité de « justesse » le premier déficit de son histoire ;

- faible contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts et consignations (- 0,35 milliard d'euros).

La diminution de 2,4 milliards d'euros du poste « divers » provient de celles :

- des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (- 1,3 milliard d'euros) ;

- des reversements de la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (- 1,1 milliard d'euros).

Les moins-values de recettes non fiscales s'explique en partie par le report du **versement UNEDIC (1,2 milliard d'euros)**.

Le versement de 1,2 milliard d'euros d'EDF à l'Etat n'est en revanche pas pris en compte par le présent projet de loi de règlement.

2. Des dépenses budgétaires contenues en dépit de la mauvaise conjoncture

a) Une loi de règlement au niveau de la loi de finances initiale : une discipline réelle en termes de dépenses

En 2003, les dépenses brutes ont atteint 346,9 milliards d'euros. Afin de procéder à une comparaison pertinente avec la loi de finances initiale, il convient :

- d'une part de raisonner en « dépenses nettes ». Les dégrèvements et remboursements d'impôts se sont établis en 2003 à 66,1 milliards d'euros et les recettes d'ordre relatives à la dette à 2,5 milliards d'euros. **Les dépenses nettes ont donc atteint en 2003, 278,3 milliards d'euros ;**

- d'autre part de ne pas prendre en compte les fonds de concours qui ne font pas l'objet, par définition, d'une prévision en loi de finances initiale. Ceux-ci ont représenté, en 2003, 4,5 milliards d'euros.

Au final, les dépenses nettes hors fonds de concours du budget général se sont élevées à 273.775 millions d'euros, à comparer aux 273.812 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2003. La norme de dépense a donc été tenue.

Par rapport à 2002, les dépenses hors fonds de concours ne progressent que de 0,1 % en valeur. En volume, les dépenses ont donc baissé en 2003.

A périmètre constant 2002, les dépenses 2003 s'établissent à 273,6 milliards d'euros hors fonds de concours. Le tableau ci-dessous compare les dépenses 2002 et 2003 en intégrant les fonds de concours.

Évolution des dépenses* à périmètre courant et constant

(en milliards d'euros)

	Périmètre courant			2003 à périmètre 2002	
	2002	2003	Evolution en % 2003/2005	Montant	Evolution
Dépenses civiles ordinaires	231,4	231,1	- 0,1	230,9	- 0,2
Dettes nettes	38,1	37,6	-1,3	37,6	- 1,3
Garanties, dégrèvements non déductibles des recettes	0,6	0,7	16,7	0,7	19,2
Pouvoirs publics	0,8	0,8	-	0,8	-
Rémunérations, pensions et charges sociales	95,8	97,3	1,6	97,3	1,6
Fonctionnement	17,5	17,5	-	17,5	-
Interventions économiques	19,7	17,9	-11,2	17,6	- 10,8
Interventions sociales	32,9	32,3	-1,8	32,4	-1,5
Autres interventions	26,1	27,0	3,4	27	3,4
Dépenses civiles en capital	16,8	17,0	1,2	17	1,2
Dépenses militaires ordinaires	17,9	18,4	2,8	18,4	2,8
Dépenses militaires en capital	11,3	11,8	4,4	11,8	4,4
Total des dépenses du budget général	277,5	278,3	0,3	278,1	0,2

* Y compris les fonds de concours

b) Les principales composantes de la dépense

Les **dépenses civiles ordinaires** nettes des dégrèvements et remboursements d'impôts et des recettes d'ordre relatives à la dette ont atteint en 2003 231,1 milliards d'euros, soit une diminution de 0,1 % par rapport à 2002.

Parmi ces dépenses, la charge nette de la dette diminue de 1,3 % en raison de l'évolution des taux d'intérêt. Elle a atteint 37,6 milliards d'euros en 2003, contre 38,1 milliards d'euros en 2002. L'évolution de la charge d'intérêt des BTAN (6,8 milliards d'euros, - 10,7 %) et des BTF (2,4 milliards d'euros, - 3,9 %) permet de compenser l'augmentation de l'encours des BTF, passant de 88,2 milliards d'euros à 108,7 milliards d'euros.

Les dépenses civiles de fonctionnement (115,7 milliards d'euros en 2003) présentent une augmentation de 1,4 %. L'évolution de ces dépenses est tributaire de la progression des dépenses civiles de personnel (+ 1,6 % en 2003) qui en représentent 84,1 %. La progression de ces dépenses recouvre d'une part une augmentation modérée des rémunérations (+ 0,7 %), et d'autre part une hausse significative des crédits de pensions (+ 4,7 %).

Les dépenses d'intervention ont connu une baisse de 2 % en 2003 en raison des mesures de régulation budgétaire prises par le gouvernement. Parmi ces dépenses, ce sont les interventions économiques qui connaissent le plus fort recul (- 9,3 %).

Les **dépenses civiles en capital** progressent en 2003 de 1,1 % (soit une baisse en volume) pour atteindre 17 milliards d'euros.

Enfin, les **dépenses militaires** ont connu en 2003 une progression de 3,3 % (30,2 milliards d'euros, décomposés en 18,4 milliards d'euros de dépenses ordinaires et 11,8 milliards d'euros de dépenses en capital).

3. Les comptes spéciaux du Trésor

Les comptes spéciaux du Trésor ont connu en 2003 un solde négatif de 200 millions d'euros. Au titre des opérations à caractère définitif, le solde est négatif de 400 millions d'euros. Au titre des opérations à caractère temporaire, le solde est positif de 200 millions d'euros.

Les opérations à caractère définitif, qui concernent pour 39 %, le compte 902-24 d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés, se sont élevées en 2003 à 6,2 milliards d'euros en recettes et à 6,2 milliards d'euros en dépenses. Au titre du compte 902-24, dit compte de « privatisations », les recettes se sont élevées en 2003 à 2,5 milliards d'euros, issues de cession de parts de capital détenues par l'Etat dans diverses entreprises¹ et les dépenses, qui correspondent pour l'essentiel à des dotations en capital aux entreprises publiques, à 2,8 milliards d'euros.

En ce qui concerne les opérations à titre temporaire, il convient de mentionner, en 2003, comme les années précédentes, un excédent sur le compte d'avance aux collectivités territoriales, de 0,7 milliard d'euros. Seulement 0,3 milliard d'euros avait été prévu en loi de finances rectificative du 30 décembre 2003. Parmi les autres opérations enregistrées sur les comptes d'avances figure également en 2003 un versement de 5,3 milliards d'euros au titre du refinancement de France Telecom.

Enfin, en ce qui concerne les comptes de commerce, il convient d'évoquer l'excédent de 0,2 milliard d'euros du compte « *gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat* ».

¹ Cession pour 1,3 milliard d'euros d'actions détenues dans Renault et pour 0,6 milliard d'euros de titres Dassault Système.

Traitement comptable des dotations en capital

Réponse de la Cour des comptes à la question posée par votre commission des finances

Les constatations de la Cour se rapportent au retraitement des dotations en capital financées sur le compte d'affectation spéciale 902-24 « *compte d'affectation des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés* » et, en aucune manière, au traitement des dotations en capital en comptabilité générale qui sont toujours immobilisées mais dont la valorisation varie en fonction de l'existence ou non d'un contrôle exercé par l'Etat.

Le compte 902-24 supporte des opérations qui constituent soit des dotations en capital, soit des transferts en capital.

En comptabilité budgétaire, les dotations en capital versées par l'Etat sont des dépenses budgétaires et pèsent donc sur le résultat d'exécution des lois de finances, alors que les recettes de privatisation ou de cession de participations améliorent ce résultat et viennent réduire les besoins d'emprunt additionnels de l'Etat liés au déficit d'exécution budgétaire.

Il en va différemment en comptabilité nationale où les dotations en capital et les recettes de privatisation ou de cession de participations sont neutralisées.

De manière plus précise, aux termes du système européen de comptes (SEC 95) qui constitue, avec les décisions interprétatives prises par Eurostat, le corps de règles applicables pour la notification à la Commission européenne du déficit et de la dette des administrations publiques, les dotations en capital sont déduites du solde d'exécution budgétaire pour calculer le résultat notifié à Bruxelles, dès lors qu'elles ont pour contrepartie un accroissement de même montant de la participation financière détenue par l'Etat. En vertu du même raisonnement, les recettes de privatisation ou de cession de participations sont neutralisées dans le résultat notifié, alors qu'elles ont amélioré le solde d'exécution budgétaire sous forme de recettes non fiscales.

En revanche, les transferts en capital sont des dépenses effectuées à fonds perdus, qui pèsent sur le résultat notifié comme sur le résultat d'exécution des lois de finances.

La Commission européenne s'est montrée très vigilante sur les retraitements des opérations du compte d'affectation spéciale 902-24 « *compte d'affectation des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés* ».

Dès 1997, elle a considéré que les dotations à l'établissement public de financement de la défaisance du Crédit Lyonnais ne pouvaient venir en déduction du résultat notifié. De même, le versement de 1,8 Md€ fait par l'Etat à l'EPFR en 2002 est venu dégrader le résultat notifié, car il a été considéré comme un transfert.

En mars 2003, elle a demandé que soient reclassées en transferts en capital ayant un impact sur le résultat notifié de l'année 2002 et des années antérieures les dotations en capital faites à Réseau ferré de France (RFF), établissement public à caractère industriel et commercial, et à GIAT-Industries, société anonyme, tous deux appartenant pourtant au secteur marchand. Le caractère répétitif des dotations en capital montrait qu'il s'agissait d'investissements à fonds perdus.

A cause des versements à RFF, le déficit des administrations publiques a donc été aggravé de 1 362 M€ en 2002 (respectivement 762,5 M€ en avril et 600 M€ en période complémentaire). Les dotations à GIAT-Industries ont, pour leur part, conduit à majorer le déficit de 305 M€ en 2001 et de 286,6 M€ en 2003.

C'est pour une autre raison que les dotations en capital aux Charbonnages de France ont aggravé le résultat notifié. Tant que cette entreprise publique a été considérée comme appartenant au secteur marchand, les dotations que lui versait l'Etat étaient soustraites du solde d'exécution budgétaire pour calculer le résultat notifié, et la dette de l'entreprise n'était pas incluse dans la dette des administrations publiques. Mais lors de la notification du résultat 2002 en mars 2003, l'INSEE a constaté que la société holding des Charbonnages de France et les Houillères de bassin ne pouvaient plus appartenir au secteur marchand et devaient être reclassées en ODAC de manière rétroactive à compter de 2001, car le produit des ventes du groupe représentait désormais moins de 50 % de ses coûts de production. La dette publique s'est trouvée ainsi accrue de 5,3 Md€ en 2001 et de 5,0 Md€ en 2002, et le déficit des administrations publiques a été aggravé de 700 M€ en 2001 et de 300 M€ en 2002. En 2003, les deux dotations en capital versées par l'Etat ont aggravé le déficit des administrations publiques de 1 408 M€, tandis que la dette de Charbonnages de France était portée de 5,0 Md€ à 5,8 Md€.

La Cour a constaté que d'autres dotations du compte 902-24 avaient été assimilées à tort à des dotations en capital, alors qu'elles constituaient des transferts en capital.

Dans le rapport sur les résultats et la gestion, elle a mentionné le fonds pour l'équipement informatique des établissements scolaires. Il convient de rappeler à cet égard que l'Etat a versé en 1998, à partir du compte 902.24, une avance sans intérêt de 38,1 M€ afin de doter ce fonds dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations. A l'origine, cet apport a été traité comme une opération financière. Le solde à rembourser s'élevait au 31 décembre 2003 à 29,8 M€. Cette avance sans intérêt, qui aurait dû dès l'origine être financée sur des crédits du budget général, ne pouvait être traitée en comptabilité nationale comme une dotation en capital dont l'Etat était susceptible d'attendre un retour sur investissement.

Les autres dotations du compte 902-24 qui auraient dû être traitées comme des transferts en capital compte tenu des perspectives très réduites de retour sur investissement concernent les différents fonds de capital-risque que la Caisse des dépôts et consignations gère pour le compte de l'Etat¹ ainsi qu'une avance d'actionnaires de 4,8 M€ à GIAT-Industries par cohérence avec le traitement des dotations en capital versées à cette société.

La Cour recommande donc qu'à défaut de réserver les crédits du compte 902-24 aux dotations en capital qui ont un retour sur investissement apprécié de manière prudente, la présentation du compte en exécution budgétaire distingue les opérations qui sont assimilables au sens du SEC 95 à de véritables dotations en capital et celles qui sont de simples transferts en capital.

¹ Cela concerne le fonds public pour le capital-risque, le fonds de promotion pour le capital-risque 2000 et le fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises.

4. Des soldes budgétaires structurellement négatifs

L'écart entre loi de finances initiale et loi de règlement est particulièrement important. S'agissant du solde, il reste inférieur en pourcentage à celui constaté en 1993 (+ 91 %) et en valeur absolue à ceux enregistrés en 1993 (+ 22,9 milliards d'euros) et en 2002 (+ 18,9 milliards d'euros).

Ecart entre le déficit prévu et le déficit exécuté

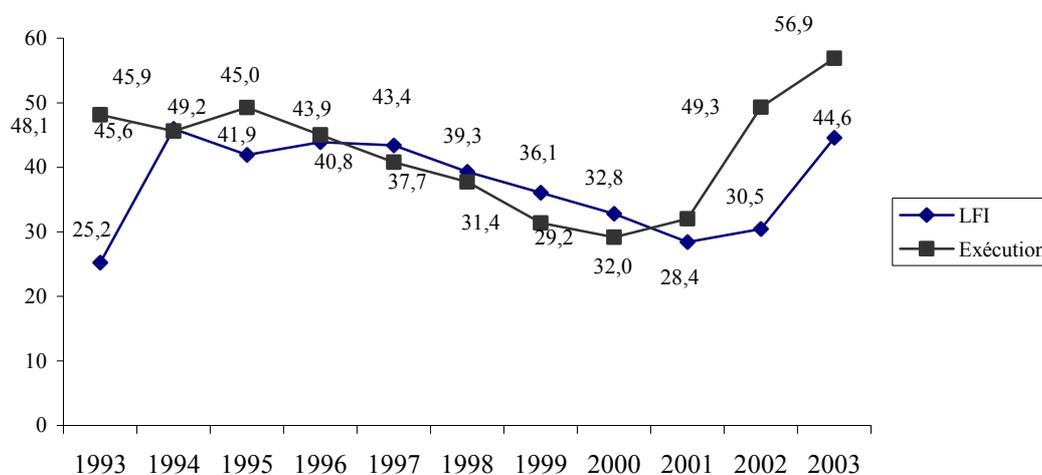
(en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LFI	25,2	45,9	41,9	43,9	43,4	39,3	36,1	32,8	28,4	30,5	44,6
Exécution	48,1	45,6	49,2	45,0	40,8	37,7	31,4	29,2	32,0	49,3	56,9
Ecart	22,9	- 0,3	7,3	1,2	- 2,6	- 1,6	- 4,7	- 3,7	3,6	18,9	12,3
Ecart en %	91%	- 1%	17%	3%	- 6%	- 4%	- 13%	- 11%	13%	62%	27,6%

Source : commission des finances

L'évolution du solde budgétaire en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

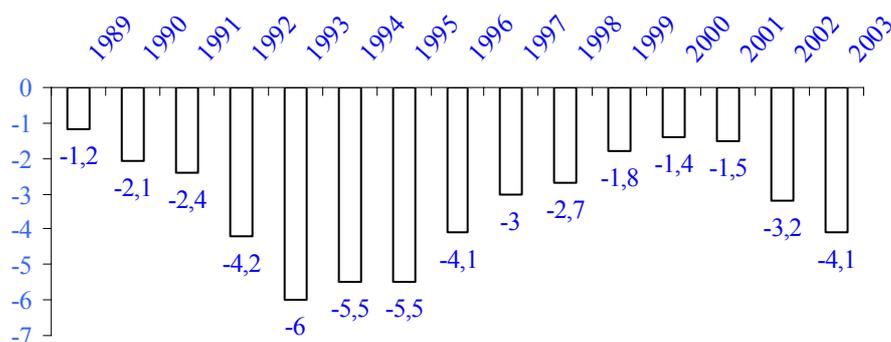
Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du solde au sens de Maastricht depuis quinze ans. On doit souligner, outre le caractère fortement cyclique des déficits, les points suivants :

- le minimum de la période a été atteint en 1990 avec 1,2 % du PIB ;
- le pourcentage de 4 % du PIB a été dépassé de 1992 à 1996 avec un maximum de 6 % du PIB en 1993,

- les années de forte conjoncture de 1999, 2000 et 2001 n'ont pas été mises à profit pour désendetter l'Etat.

Evolution des déficits publics au sens du traité de Maastricht (1989-2003)

(en % du PIB)



Source : Commission européenne

5. L'irrésistible augmentation de la dette publique

Le tableau ci-dessous permet de constater que l'année 2003 a connu la plus forte augmentation depuis 1992, dépassant même de quelques milliards d'euros le précédent « record » de 1994.

Evolution de la dette de l'Etat 1992-2003

(en milliards d'euros)

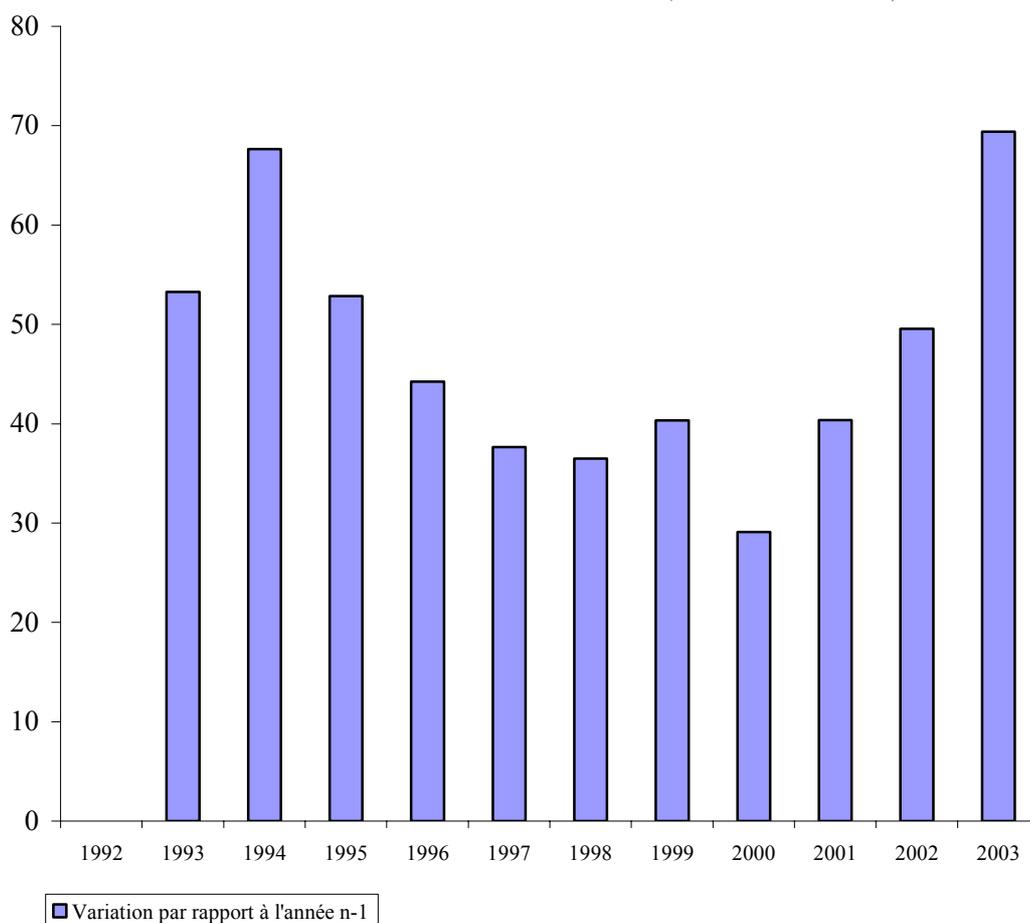
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dette totale de l'Etat*	321,87	375,14	442,79	495,65	539,89	577,53
Variation par rapport à l'année n-1		53,27	67,65	52,86	44,24	37,64
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dette totale de l'Etat*	614,03	654,36	683,46	723,83	773,37	842,76
Variation par rapport à l'année n-1	36,5	40,33	29,1	40,37	49,54	69,39

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

Le graphique ci-après, qui reprend les mêmes données en ce qui concerne les seules variations du stock de la dette, montre également que, depuis 1992, l'endettement ne s'est jamais accru de moins de 29 milliards d'euros par an, alors même que la haute conjoncture aurait dû permettre une stabilisation de la dette.

Progression annuelle de la dette de l'Etat 1992-2003

(en milliards d'euros)

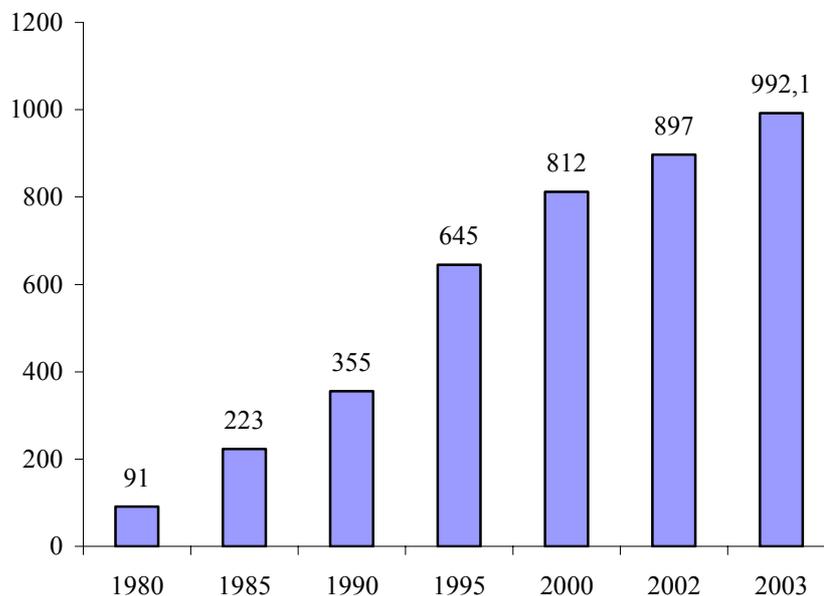


Source : commission des finances

En ce qui concerne les administrations publiques, on relève que, pour la première fois en 2003, le seuil de 60 % du PIB est dépassé pour s'établir à 63,7 % du PIB.

Evolution du stock de la dette des administrations publiques

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

En 2003, Il n'est pas sans importance de souligner que **la dette de l'Etat représentait 80,5 % de la dette totale des administrations publiques.**

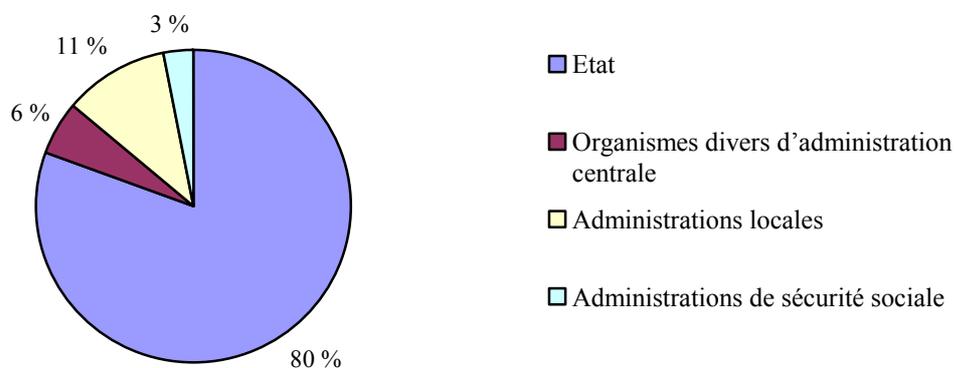
Evolution de la dette des administrations publiques

	Au 31/12/2000		Au 31/12/2001		Au 31/12/2002		Au 31/12/2003	
	Milliards d'euros	% du PIB						
Etat	642,2	45,2	670,6	45,4	732,8	48,2	799	51,3
Organismes divers d'administration centrale	51,7	3,6	49,2	3,3	44,9	3,0	56,3	3,6
Administrations locales	105,7	7,4	105,8	7,2	104,1	6,9	105,3	6,8
Administrations de sécurité sociale	12,5	0,9	13,1	0,9	14,8	1,0	31,4	2,0
Total administrations publiques	812,1	57,2	838,7	56,8	896,6	59,0	992,1	63,7

* au sens du traité de Maastricht

Source : INSEE Première, n° 895 et 961

Répartition de la dette des administrations publiques en 2003



Source : INSEE Première, n^{os} 895 et 961

B. OBSERVATIONS SUR L'EXÉCUTION 2003

1. Remarques générales

a) Des crédits mal évalués en loi de finances initiale

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour des comptes dresse la liste des « *entorses au principe de sincérité budgétaire* » liées à une mauvaise prévision de la dépense. Ces entorses se traduisent, soit par l'absence de dotation en loi de finances initiale de chapitres pour lesquels une dépense est pourtant prévisible, soit par des dotations excédentaires manifestement injustifiées, soit par des sous-évaluations critiquables et répétées.

Ainsi, sur le budget des charges communes, le chapitre 44-90 « **indemnisation du groupe Société nationale des poudres et explosifs (SNPE)** au titre des conséquences de l'arrêt des activités liées au phosgène, à Toulouse » n'a pas été doté en loi de finances initiale alors que « par un accord du 28 mars 2003, l'Etat s'est engagé à accorder à la SNPE, en contrepartie de la renonciation par celle-ci à toute autre procédure indemnitaire ou contentieuse, une indemnité compensatrice de 300 millions d'euros, à verser en quatre annuités à compter de 2004. C'est à ce titre que la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a ouvert 75 millions d'euros sur ce nouveau chapitre, dont l'intitulé est repris dans la loi de finances initiale pour 2004. Celle-ci ne fait, cependant, l'objet d'aucune inscription de crédits. Dès lors que la dépense résulte d'un engagement contractuel d'un montant fixe et connu, exécuté selon un rythme pluriannuel et dont le premier versement ne doit intervenir qu'en 2004, la correcte information du Parlement aurait justifié qu'elle soit inscrite en loi de finances initiale et non en collectif. Il conviendrait qu'elle le soit en loi de finances initiale 2005 ».

De même, la **prime de Noël versée aux bénéficiaires du RMI**, qui fait l'objet désormais, du moins depuis 2002, d'une inscription en loi de finances rectificative de fin d'année, pourrait, selon la Cour des comptes, faire l'objet d'une inscription sur le budget de la santé et de la solidarité. Votre rapporteur général partage tout-à-fait ce sentiment, et regrette le « jeu de rôles » auquel on continue à se livrer à ce propos.

Parmi les dotations au contraire manifestement surestimées, la Cour des comptes mentionne les crédits d'aides aux rapatriés : « les crédits inscrits sur le chapitre 46-91 des charges communes au titre des aides aux rapatriés s'avèrent très excédentaires ; compte tenu de l'ampleur des reports en provenance de l'exercice 2002, la dépense annuelle n'a pas dépassé, en 2003, 38 % des crédits ouverts. Et si la dotation 2004 a bien été ajustée à la baisse, il est probable que le niveau des crédits disponibles sera encore double de celui des dépenses effectives. Il en est de même des actions en faveur des rapatriés financées sur le chapitre 46-32 de la section santé-solidarité : alors qu'elle enregistre des reports toujours très importants (127 % de la loi de finances initiale en 2001, 121 % en 2002, 179 % en 2003), la dotation initiale a été à peine revue en 2003 (14 millions d'euros contre 14,8 en 2002) et une ouverture - qui ne répond à aucune exigence fonctionnelle - continue d'être effectuée en collectif (19 millions d'euros en 2002 ; 18,5 millions d'euros en 2003), alors même qu'une annulation de 7,5 millions d'euros avait été opérée à titre de gage du décret d'avance du 13 octobre 2003 ».

Budgétisation des OPEX

Réponse de la Cour des comptes à la question posée par votre commission des finances

Nos forces armées sont engagées en permanence depuis le milieu des années 80 sur des théâtres extérieurs. Ces opérations extérieures (ou « OPEX ») ne font pas l'objet d'inscriptions de crédits au sein de la loi de finances initiale, sauf pour une fraction d'indemnités de sujétions pour service à l'étranger (ISSE)¹.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prév)
Montant global des OPEX	696	497	525	678	643	666
Montant des OPEX au titre III	447	438	441	570	574	590
<i>Dont ISSE</i>	321	315	326	410	375	393
Crédits inscrits en LFI	24	24	24	24	24	24

Compte tenu de l'importance et de la relative constance des interventions résultant des engagements internationaux de la France (par exemple en Afghanistan ou dans l'ex-Yougoslavie), la grande majorité des dépenses d'OPEX est prévisible. Leur montant total depuis 1999 a été d'au moins 500 M€ et de 643 M€ en 2003, celui des indemnités de sujétions pour service à l'étranger (ISSE) étant constamment supérieur à 300 M€ et atteignant 375 M€ en 2003. Ces sommes sont donc pour leur plus grande part prévisibles en début d'exercice et doivent par conséquent être inscrites en loi de finances initiale.

Pour cette raison, la Cour des comptes considère que la partie prévisible des dépenses d'opérations extérieures doit faire l'objet d'inscriptions de crédits dans le projet de loi de finances, conformément au principe de sincérité budgétaire inscrit à l'article 32 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* »

Cette position a été exprimée dans de nombreux rapports publics de la Cour. Ainsi, dans le RELF 2003, « *la Cour relève, une nouvelle fois, que le chapitre 31-31 « personnels militaires des armées et de la gendarmerie nationale – rémunérations principales » du budget de la défense a été doté en loi de finances initiale sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures et qu'il a donné lieu à une ouverture de crédits de 365 M€ par décret d'avance.* »

¹ Le ministère de la défense distingue les forces employées dans les opérations extérieures des forces de présence ou « pré-positionnées » dans certains états étrangers. Les insuffisances de dotation concernent seulement les OPEX.

La disproportion entre les crédits inscrits en loi de finances initiale, soit seulement 24,39 M€, et les dépenses constatées au titre des OPEX, conduit soit à l'ouverture de crédits par décrets d'avance ou lois de finances rectificatives, soit à des redéploiements ou des reports de charges.

C'est ainsi que les abondements opérés dans le cadre des lois de finances n° 2002-1050 du 6 août 2002 et n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 n'ont couvert que partiellement la charge supportée au titre des OPEX. Si un financement quasi-intégral a été réalisé pour les rémunérations, il n'a été que de 38 % des coûts additionnels demandés par le ministère de la défense pour les autres dépenses ordinaires. Pour le titre V, aucun financement complémentaire n'a été apporté pour les 108 M€ de coûts additionnels.

La situation est très comparable en gestion 2003. S'agissant du titre III, les moyens mis en place par le décret d'avance n°2003-1124 du 26 novembre 2003 (365 M€) ont permis de compenser intégralement la charge des rémunérations. Les moyens mis en place par le décret d'avance (35 M€) et en collectif de fin d'année (20 M€) n'ont couvert que partiellement (à hauteur de 28 %) la charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation. S'agissant du titre V, la charge des OPEX n'a pas donné lieu à financement complémentaire alors même qu'elle a représenté près de 69 M€.

Enfin, la sous-évaluation la plus marquante, et qui engendre le plus de difficultés en gestion, est celle relative aux **OPEX**. Comme chaque année, la Cour relève « une nouvelle fois, que le chapitre 31-31 « *personnels militaires des armées et de la gendarmerie - rémunérations principales* » du budget de la **défense** a été doté en loi de finances initiale sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures (OPEX) et qu'il a donné lieu à une ouverture de 365 millions d'euros par décret d'avance (375 millions d'euros en 2002).

Au final, votre rapporteur général ne peut que rappeler, comme la Cour des comptes, l'exigence de sincérité posée par les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

b) Les fonds de concours

Il va de soit, comme le recommande la Cour des comptes, que l'effort de réduction du nombre de fonds de concours doit être poursuivi. En effet, les fonds de concours inutilisés ou de montant modeste sont encore nombreux : la tendance s'est accentuée en 2003 puisque le nombre de fonds inutilisés a été supérieur à celui des trois années précédentes. Quatre fonds du MINEFI et douze du ministère de la santé n'ont fait l'objet d'aucun rattachement depuis au moins trois années.

c) L'évaluation des crédits de personnel

Les autorisations d'emplois votées pour 2003 par le Parlement s'élevaient à 2.180.241 postes au 31 décembre 2003, affichant une **diminution de 1.745 postes**, en rupture avec le mouvement d'augmentation continue des effectifs de la fonction publique qui prévalait jusqu'alors.

Sureffectifs

Réponse de la Cour des comptes à la question posée par votre commission des finances

L'autorisation budgétaire fixe des plafonds d'emplois par corps et grade. Le vocabulaire administratif qualifie de « surnombre » des effectifs supérieurs aux emplois autorisés dans un corps ou un grade. Dans certains cas, ces surnombres sont compensés par des gels d'emplois dans d'autres catégories de personnel du même ministère, et l'on rencontre alors le terme de « gage ». Dans le *Rapport sur l'exécution des lois de finances 2003* (page 36), la Cour a rappelé la pratique des dépassements volontaires¹. Les « sureffectifs » présentés dans le RELF sont le solde net des emplois en surnombre moins les emplois gagés.

En l'absence à ce jour d'un outil de suivi des effectifs fiable et généralisé à tous les services de l'État, la connaissance des sureffectifs repose avant tout sur les informations recueillies auprès des ministères employeurs. Ainsi les éléments dont dispose la Cour, s'ils mettent en question la gestion de tel ou tel ministère, rendent compte aussi d'une démarche louable de leur part vers une analyse de bonne qualité. Les éléments recueillis sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 - Dépassements de l'autorisation budgétaire identifiés en 2003.

Ministère (section budgétaire)	autorisés en LFI	surnombres (non gagés)	emplois gagés (par tel grade ou telle catégorie)
Agriculture	31 098	767	
Enseignement scolaire	961 454	800 ² ;	350 ³ ;
Économie, finances et industrie	179 771	2 279 constatés au 31 décembre 2003 ;	
Intérieur	133 933	159 dans les préfectures non globalisées, 2 117 pour la Police nationale ⁴ ;	
Santé - solidarité	15 057	182	
Enseignement supérieur et recherche	131 139	500 (ATOS) ;	820 emplois gagés (grades plus élevés).

Source : Réponses des ministères aux questionnaires de la Cour sur l'exécution des lois de finances 2003.

¹ La Cour des comptes avait déjà signalé cette pratique dans le *Rapport sur l'exécution des lois de finances de l'exercice 2001* (pages 64 et 65).

² Dont 200 par lettre du secrétaire d'Etat au budget du 21 juillet 1997, 450 à la suite d'une réunion interministérielle les 8 et 22 février 2000, 150 par lettre du Premier Ministre du 16 mai 2000.

³ Lettre du Premier Ministre du 31 juillet 1998.

⁴ Lettres du Premier ministre du 31 juillet 1998, du secrétaire d'Etat au budget du 8 janvier 1999, du Premier ministre du 30 avril 1999, puis 1.000 recrutements exceptionnels par décret 2000-24 du 13 janvier 2000.

A noter que le statut général de la fonction publique et des textes législatifs prévoient certains cas d'emploi en surnombre qui ne constituent pas, dès lors, une irrégularité ; ces surnombres spécifiques ne sont pas pris en compte dans le tableau précédent¹. C'est ainsi que, la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 a créé le dispositif des « assistants d'éducation », dont 20 000 ont été recrutés en septembre 2003 sans avoir été inscrits dans une loi de finances.

La relation entre les effectifs à la charge de l'État et l'autorisation parlementaire met en jeu d'autres facteurs.

L'Observatoire de l'emploi public mentionnait dans son dernier rapport rendu en décembre 2003, pour une autorisation budgétaire de 2 144 006 emplois au 31 décembre 2001, des effectifs réels totaux de 2 280 716 personnes². L'écart constaté de 136 710 est égal à 6,38 % des emplois autorisés ; il a trois composantes.

En premier lieu, l'Observatoire prend en compte les effectifs payés sur crédits (« *Les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires* »). Ces effectifs *sur crédits* se montaient alors à 102 784 personnes.

Ensuite, l'Observatoire identifie aussi parmi les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les emplois payés « des éléments [qui] visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts en gestion d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye) contribuent à expliquer l'écart pour un ministère entre l'emploi budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année. » L'effet de la souplesse de gestion n'est pas chiffré.

Enfin, l'autorisation budgétaire est exprimée en emploi, et les gestionnaires recrutent leurs personnels pour fournir une main d'œuvre dont l'équivalent temps plein correspond à ces emplois. L'effet du temps partiel conduirait à rémunérer des employés en nombre supérieur de 3,04 % au nombre des emplois autorisés. En 2001, il y avait en effet 2 177 932 personnes rémunérées pour un total d'emplois en équivalent temps plein de 2 113 656 (écart de 64 276). L'existence de 38 740 emplois vacants ou gagés complète le bilan établi par l'Observatoire.

Cette diminution de 1.745 postes était la résultante de mouvements contrastés : une diminution de 6.744 postes de contractuels et de 639 postes d'ouvriers, partiellement compensée par la création de 4.336 postes de titulaires et de 1.302 emplois militaires. Au total, la **croissance des dépenses de personnel**, charge de pension comprise, devait être **cantonnée à 1,7 %**.

Plusieurs mouvements ont compromis la réalisation de ces flatteuses prévisions, dont la présentation, d'ailleurs, était en partie trompeuse.

¹ Les chiffres les plus élevés relevant de ces dispositifs sont ceux de la jeunesse et de l'enseignement scolaire avec 2 347 personnels, titulaires ou non, bénéficiant d'une garantie de maintien de l'emploi, et de l'enseignement supérieur et la recherche, pour 697 professeurs des universités.

² Rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public, décembre 2003, pages 82 à 83.

Le personnel des opérateurs publics

Réponse de la Cour des comptes à la question posée par votre commission des finances

La deuxième partie de la question conduit à distinguer deux thèmes. Le premier évoque la situation des fonctionnaires employés par les grands opérateurs publics ; il rejoint la problématique des obligations contractées par l'État et la mesure des engagements hors-bilan. Le second thème se rattache à la connaissance des moyens mis en œuvre par les acteurs des politiques publiques.

Les fonctionnaires hors position d'activité

Les fonctionnaires directement employés par les opérateurs publics¹, qu'ils possèdent un statut propre ou soient placés en position de détachement, posent un problème (qui ne se limite pas, d'ailleurs, aux opérateurs publics). En effet, tout fonctionnaire détaché conserve le bénéfice de ses droits à l'avancement et à la retraite en application du statut de la fonction publique (article 45 de la loi 84-16). Ainsi, les fonctionnaires hors de la position d'activité, y compris ceux qui sont en disponibilité, sont détenteurs de droits à pension qui constituent une charge future pour l'État, dont le hors-bilan devra en rendre compte.

Or, le nombre de ces fonctionnaires n'est pas soumis à l'autorisation parlementaire, qui se limite aux emplois rémunérés directement. Le volume des fonctionnaires en position de détachement est une information qui devrait au minimum être portée à la connaissance du Parlement.

Les emplois financés par le moyen de subventions de fonctionnement

L'autorisation budgétaire limite le nombre des emplois rémunérés par l'État. Les personnels des opérateurs juridiquement indépendants, quel que soit leur statut juridique, fonctionnaire de l'État ou de l'opérateur, contractuel de droit public, ou salarié de droit commun, n'y sont pas inclus. La LOLF ne modifiera pas cette situation, et les crédits destinés à subventionner les établissements publics, même s'ils sont dédiés à la rémunération des personnels, ne seront pas inclus dans les crédits de rémunération.

Le critère juridique de l'autonomie de l'établissement public est rigoureux ; cependant, il ne devrait pas s'opposer à la recherche d'une connaissance complète des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs des politiques publiques. Les efforts du secrétariat d'État au budget et à la réforme budgétaire pour parvenir à un comptage précis des effectifs rémunérés devraient donner à court terme une information précise sur les emplois de l'État, mais aussi ceux des établissements publics une fois réunie une information qui n'est pas toujours disponible à ce jour.

La Cour a recommandé, dans le Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, de porter à la connaissance du Parlement les informations les plus précises disponibles sur les effectifs employés par les établissements publics (RELF 2003, page 37). Les travaux du secrétariat d'État au budget et à la réforme budgétaire devraient permettre d'approcher, et à terme de satisfaire, ce besoin. Cette première étape vers la connaissance d'une information brute franchie, des travaux concertés pourraient préciser le périmètre des opérateurs publics à l'intérieur duquel le Parlement estime pertinent de disposer d'informations plus détaillées ou de contrôles plus efficaces.

¹ Par opposition aux fonctionnaires rémunérés par l'État travaillant dans des établissements publics ; ceux-ci sont alors inclus dans les plafonds d'emploi des ministères et leurs rémunérations inscrites comme dépenses de personnel des ministères.

(1) Des autorisations d'emploi peu contraignantes

En premier lieu, l'enseignement scolaire a procédé à des **recrutements massifs sans autorisation parlementaire, avec 20.000 nouveaux assistants d'éducation**, qui n'avaient donné lieu à aucune inscription dans la loi de finances initiale.

En second lieu, certaines réductions d'emplois résultent **de transferts à des établissements publics**. D'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, « *la réduction des emplois de la section culture et communication résulte, en réalité, d'un transfert de 1.297 emplois à des établissements publics. Si les emplois budgétaires sont apparemment réduits, la charge de ces personnels reste assumée par l'Etat, via un abondement des subventions aux établissements publics* ». Ainsi, 1.233 emplois d'agents titulaires et contractuels ont été pris en charge par l'établissement public du Musée du Louvre.

Au total, la Cour des comptes constate que, « *malgré une baisse des emplois budgétaires en LFI 2003, le nombre de titulaires civils a augmenté de près de 5.600, et le nombre de contractuels civils de plus de 13.000* ».

(2) Un coût forcément sous-évalué

Il doit être indiqué que **certains sureffectifs sont autorisés par une décision administrative**, et ce parfois sans contrepartie en terme d'emplois vacants, notamment dans l'enseignement scolaire et **à l'intérieur**. Naturellement, de telles pratiques contreviennent également à l'autorisation budgétaire.

Par ailleurs, les **expériences de globalisation des crédits** ont modifié le taux de croissance prévisionnel des dépenses du personnel en 2003, qui, présentées en augmentation de 1,71 %, auraient dû l'être de 2,15 % en intégrant les crédits de personnel globalisés.

Enfin, d'une façon générale, il mérite d'être souligné que la **charge, à long terme, résultant de la hausse du nombre d'emplois de titulaires n'est pas compensée par la baisse, même plus importante, du nombre d'emplois de contractuels, en raison du coût des pensions**

d) *La consommation des autorisations de programme*

La stagnation des autorisations de programme liée à l'objectif de maîtrise des dépenses du gouvernement a eu plusieurs effets induits. Le souci louable de préserver les investissements prioritaires, en premier lieu ceux liés à la loi de programmation militaire (n° 2003-73 du 27 janvier 2003), a eu pour effet mécanique de réduire les autorisations de programme civiles de 11 % en loi de finances initiale. Ceci peut conduire à s'interroger sur la capacité de

l'Etat à honorer les engagements souscrits dans les contrats de plan. La baisse des autorisations de programme a été concentrée sur un petit nombre de ministères, en priorité celui de l'équipement, des transports (- 16 %) et du logement (- 442 millions d'euros), avec un report de certaines opérations urbaines en zones sensibles.

Fort logiquement, la baisse des autorisations de programme a conduit à une mobilisation des autorisations de programme antérieures. Les taux d'engagements des autorisations de programme ont augmenté sens : 80 % sur le titre VI mais 65 % sur le titre V; 71 % pour la défense mais 52 % pour les administrations civiles.

2. Observations sur les gestions ministérielles

a) *Ministère de la Justice*

Les principales observations relatives à l'utilisation des crédits du ministère de la justice, formulées par la Cour des comptes dans son rapport publié en juin 2004 sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, traduisent largement la demande sociale croissante à laquelle la Chancellerie est soumise.

En premier lieu, la Cour des comptes s'inquiète des **difficultés prévisibles d'évaluation de l'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice** (LOPJ n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) : « à l'évidence, la relation entre la LOPJ et les lois de finances n'a pas été clairement définie, ce qui rendra le bilan de la première particulièrement difficile à réaliser, voire artificiel ». En effet, selon l'article 2 (3^{ème} alinéa) de la LOPJ, « les crédits prévus par la présente loi s'ajoutent à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et à ceux nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels ». Cette rédaction ouvre le champ à des discussions récurrentes entre le ministère de la justice et celui du budget sur l'imputabilité ou non des mesures prises à la LOPJ, relève la Cour des comptes.

De plus, les résultats de gestion de l'exercice 2003 font apparaître ou confirment trois domaines de dépenses augmentant rapidement et qui tendent à peser lourdement sur le budget du ministère :

- **les frais de justice** (expertises, consignations, écoutes téléphoniques, etc.) **augmentent de 30 % en deux ans** et restent difficiles à évaluer et surtout à gérer de manière maîtrisée. Les frais d'enquêtes criminelles, notamment, ne semblent ni gérés efficacement ni même prévus de manière précise. Les efforts de la Chancellerie pour maîtriser ce type de

dépenses (procédures de commandes groupées, par exemple) devront être très sérieusement renforcés, puisque ces crédits, engagés sur la base des demandes des magistrats « donneurs d'ordre », perdront, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), leur caractère évaluatif. Ils seront globalisés au sein d'une enveloppe fermée accordée à chaque juridiction (crédits limitatifs), ce qui devrait ralentir leur progression ;

- le contrôle des **budgets du secteur privé** habilité ou conventionné de la **protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** n'est pas assuré, malgré les efforts accomplis depuis la publication en juillet 2003 d'un rapport public particulier de la Cour des comptes la concernant. **Les dépenses se sont en effet accrues de 20 % entre 2000 et 2003.** La Cour des comptes s'interroge à nouveau « *sur les capacités des services de la PJJ pour assurer la tutelle de budgets souvent gérés par des associations* » ;

- l'amélioration des conditions d'attribution de **l'aide juridique** et la revalorisation de la rémunération des auxiliaires de justice ont débouché sur un **accroissement des dépenses de 44 % en trois ans (dont 23 % de 2002 à 2003)**, évolution qui devrait se poursuivre dans les années à venir.

En outre, les résultats de la gestion font apparaître un certain nombre de difficultés pour répondre aux besoins considérables d'**investissements**, transcrits en dotations d'autorisations de programme en forte hausse. **Seulement un tiers des dotations disponibles a été utilisé en 2003 (contre 39,5 % en 2002 et 52,9 % en 2001).** La nouvelle agence de maîtrise d'ouvrage de travaux du ministère de la justice (AMOTJ), créée par un décret n° 2001-798 du 31 août 2001, doit encore trouver son rythme de fonctionnement, particulièrement sur les opérations concernant l'administration pénitentiaire.

Enfin, la Cour des comptes pointe « **la difficulté rencontrée par le ministère à évaluer le coût final de ses opérations** ». Pour illustration, la Cour des comptes évoque l'évaluation du coût final estimé du projet de rénovation des cinq grandes prisons, qui a fait l'objet d'une augmentation de 25 % par rapport à mars 2002 et dont les dates lointaines de livraison (2012 pour les Baumettes et Fleury Mérogis, non fixées pour les autres) « *laissent craindre une nouvelle dérive* ».

b) Ministère de l'Intérieur

Les principales observations relatives à l'utilisation des crédits du ministère de l'intérieur, formulées par la Cour des comptes dans son rapport publié en juin 2004 sur l'exécution des lois de finances pour 2003, portent sur **les effectifs de la police nationale.**

La politique de résorption des surnombres (3.190 emplois en surnombre de gradés et gardiens de la paix autorisés depuis 1998) **a connu en 2003 un coup d'arrêt**, puisqu'au cours de l'exercice seuls 45 emplois ont été résorbés, laissant un solde de **2.117 emplois non régularisés**. Selon le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ces emplois seront résorbés par intégration dans les effectifs budgétaires pendant la période 2004-2007 d'application de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI n° 2002-1094 du 29 août 2002). Selon la Cour des comptes, la question se pose de savoir si les créations d'emplois prévues par la LOPSI serviront à résorber les surnombres existants ou à créer des emplois supplémentaires.

L'effectif réel des adjoints de sécurité (ADS) est passé de 16.011 en 2000 à 11.692 en 2003. En loi de finances initiale (LFI) pour 2004, le nombre d'emplois d'ADS autorisés a été réduit à 11.300, contre 20.000 autorisés en LFI pour 2000. Les emplois d'ADS, désormais détachés du dispositif des emplois jeunes, ont été pérennisés et le ministère est autorisé à procéder aux recrutements selon les conditions initiales.

L'impossibilité de pourvoir les emplois initialement autorisés et la diminution de l'effectif réel des ADS contredisent les perspectives d'évolution envisagées par le ministère. Celui-ci considère en effet que **l'apport en terme d'effectifs d'ADS est indispensable au fonctionnement des services de police**.

Malgré les observations précédemment présentées par la Cour des comptes, **l'appréciation de la capacité opérationnelle des forces de police reste incertaine**. Les effectifs réels communiqués par le ministère (134.603 hors ADS) sont réduits à 133.608 équivalents temps plein (ETP), si l'on prend en compte les temps partiels. Il faudrait cependant décompter en outre, d'une part, les personnels statutairement indisponibles pour le service (mise à disposition ou en situation de décharge syndicale) et, d'autre part, la perte de capacité opérationnelle théorique liée à la réduction du temps de travail.

Une politique de redéploiement des effectifs de personnels actifs a été mise en place depuis le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, afin de les renforcer prioritairement dans 26 départements dits sensibles. Cependant, **l'évolution des effectifs des fonctionnaires et agents de police nationale par département sensible n'est pas homogène. Certains de ces départements avaient, le 1^{er} janvier 2004, un effectif inférieur à celui du 1^{er} janvier 1999**.

D'une manière générale, pour l'année 2003, la direction générale de la police nationale **ne disposait pas d'outil d'information centralisé permettant de suivre la répartition des effectifs de la police et les tâches auxquelles sont affectés les fonctionnaires de manière opérationnelle**.

3. Les questions de méthode

a) *Les limites de la maîtrise ex-post des dépenses*

Le rôle essentiel conféré depuis 2002 au respect d'un plafond de dépenses dans la politique budgétaire fait reposer le poids de la gestion du budget de l'Etat sur la régulation.

Dès le vote du projet de loi de finances initiale, il est évident que l'écart prévisible entre recettes et dépenses devra donner lieu à des mesures de restriction budgétaire précoces.

Il s'agit, dans une certaine limite, d'une pratique légitime. On peut rappeler que les crédits inscrits en loi de finances constituent des plafonds n'ayant pas de caractère obligatoire et qu'il incombe donc au gouvernement d'adapter le rythme de la dépense à la situation des finances publiques.

Pour votre rapporteur général, il serait préférable de prendre *ex ante* des prévisions de recettes prudentes et de partir d'une hypothèse de croissance inférieure au consensus des économistes. Les plus-values de ressources qui seraient ainsi dégagées en cours d'année permettraient d'éviter les annulations de crédits, en même temps qu'elles contribueraient à améliorer le solde. Malheureusement, les gouvernements raisonnent à très court terme et préfèrent donner des satisfactions illusoire aux groupes d'intérêts qui les assaillent.

Dès lors que l'on ne provisionne pas en loi de finances initiale les moyens de faire face aux inévitables aléas affectant l'exécution budgétaire, il faut effectivement mettre en réserve des crédits pour faire face aux dépenses imprévues. Telle est la logique qui a justifié **la constitution en 2003 d'une « réserve de précaution et d'innovation »**.

Toutefois cette méthode, légitime dans son principe, n'en comporte pas moins un certain nombre d'effets pervers. On voit se développer un certain nombre de pratiques qui, à la longue, altèrent la portée de l'autorisation parlementaire et compliquent la gestion budgétaire. C'est ainsi que l'on observe des annulations de dotations à peine ouvertes, des reports de crédits et des dégels tardifs qui affectent la lisibilité des comptes.

Les lois de finances rectificatives de fin d'année interviennent trop tardivement pour que les crédits qu'elles ouvrent puissent être effectivement consommés au cours de l'exercice, alimentant des reports massifs.

Ces reports, même si le ministère des finances cherche à les maîtriser, constituent une réserve occulte pour les administrations leur permettant d'échapper à la rigueur budgétaire.

Comme le constate la Cour des comptes « *la pratique de la régulation –du fait notamment de l'incertitude dans laquelle sont maintenus les services ministériels– les amène à adopter 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 ; entorse aux procédures d'engagement de crédits et de passation des marchés publics ; réalisation de dépenses hors de toute programmation cohérente ou dans l'urgence* »¹.

On note ainsi que le total des factures en instance de paiement à la fin 2003 au ministère de la défense atteint plus de 3,3 milliards d'euros soit un triplement en un an.

D'une façon générale, la Cour des comptes souligne l'accroissement des dettes de l'Etat auprès de ses fournisseurs publics.

Dettes commerciales de l'Etat

Réponse de la Cour des comptes à la question posée par votre commission des finances

La Cour se livre depuis plusieurs années à une enquête auprès d'un certain nombre d'entreprises publiques et d'établissements publics qui sont des fournisseurs importants de l'Etat afin d'apprécier le volume des dettes commerciales de l'Etat à leur égard. En 2003, l'enquête a porté sur quarante entreprises « *de premier rang* » selon le classement établi par le Haut conseil du secteur public auxquelles ont été ajoutées la Documentation française, l'UGAP et l'Imprimerie nationale. Au 31 décembre 2003, selon les déclarations des entreprises et établissements publics interrogés, les dettes commerciales de l'Etat à leur égard s'élevaient à 807 M€ hors EDF. Conformément au plan comptable général, celles-ci naissent à la réalisation du service fait qui correspond par simplification à la date de réception de la facture.

A cette première enquête s'est ajoutée cette année, pour la première fois, une enquête sur un échantillon représentatif d'organismes divers d'administration centrale (ODAC) et d'administrations de sécurité sociale afin d'identifier les flux budgétaires et comptables avec l'Etat. Le recensement qui a été fait pour les 26 organismes rentrant dans le champ de l'enquête a abouti à un total de dettes de l'Etat de 731,3 M€ au 31 décembre 2003.

Enfin, dans le rapport sur la sécurité sociale (septembre 2004), la Cour a relevé que les organismes sociaux supportaient dans leurs comptes au 31 décembre 2003 des restes à recouvrer sur l'Etat concernant le financement des exonérations sociales liées à des mesures en faveur de l'emploi (1,3 Md€ en hausse de 20,1 % sur 2002) et les contributions de l'Etat au financement de certaines prestations sociales (2,6 Md€, en augmentation de 22,5 % sur 2002). Ces dettes de l'Etat dont une partie seulement se résorbe au cours de la période complémentaire n'apparaissent nulle part dans sa comptabilité.

¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire. Cour des comptes juin 2004.

Le tableau ci-après présente les créances des 40 entreprises de « premier rang » (ainsi que de 3 fournisseurs de moindre surface mais forts créanciers traditionnels, Documentation française, Imprimerie nationale et UGAP).

Tableau : Créances sur l'Etat, par montant décroissant

(en millions d'euros)

	Rappel 31/12/02	2003 (31/12)	Evolution (2003/2002)	Au 31/01/2004
GIAT - Industrie	227,334	278,511	22,5 %	276,022
SNECMA (Sté nat. d'étude et de construction de moteurs d'aviation)	47,700	219,200	359,5 %	215,500
France-Télécom	104,000	73,200	- 29,6 %	73,200
Air-France	49,499	67,604	36,6 %	67,604
Gaz de France (<i>Etat seul</i>)	n.d.	53,853	n.d.	53,853
UGAP (Union des groupements d'achat public)	53,538	30,278	- 43,4 %	17,315
CEA (Commissariat à l'énergie atomique)	15,400	30,205	96,1 %	29,340
SNCF (Sté nat. des chemins de fer français)	14,900	15,479	3,9 %	6,057
Imprimerie nationale	19,100	9,861	- 48,4 %	6,417
RATP (Régie autonome des transports parisiens)	7,992	9,434	18,0 %	8,348
La Poste	35,955	7,680	- 78,6 %	1,121
Aéroports de Paris	4,470	6,210	38,9 %	5,290
Documentation française	3,100	2,074	- 33,1 %	2,023
AREVA (<i>Société des participations du CEA</i>)	0,545	1,675	207,5 %	1,675
Sociétés routières et autoroutières (total des 5)	0,694	0,660	- 4,9 %	0,497
Société nationale de programmes Radio-France	0,538	0,557	3,4 %	0,557
Ports autonomes (total des 9 établissements)	0,350	0,431	23,1 %	0,414
Charbonnages de France	0,005	0,005	0,0 %	0,005
Arte France	0,004	0,004	- 5,9 %	0,004
CNR (Compagnie nationale du Rhône)	n.d.	0,004	n.d.	0,004
TOTAL (Etat seul)	585,125	806,925	n.s.	765,247

Avances de l'Etat sur facturation (créances négatives)				
DCN International	- 1,526	- 0,027	- 98,2 %	- 0,027
SNPE (Sté nationale des poudres et explosifs)	4,600	- 5,211	- 213,3 %	- 4,726
EDF (dont collectivités pub. Autres que l'Etat)	207,000	178,000	- 14,0 %	178,000

Ce tableau montre que fin 2003, les dettes commerciales de l'Etat auprès des fournisseurs publics interrogés, s'élevaient, hors EDF, à 807 millions d'euros contre 585 millions d'euros, un an auparavant. En tenant compte de la part que l'Etat devrait représenter dans les créances d'EDF, dont on note qu'elles sont en diminution, ainsi que de l'existence probable de créances auprès d'autres fournisseurs d'un milliard d'euros.

Les principaux débiteurs sont le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur. Si la situation a tendance à se détériorer dans le domaine des industries de défense et des transports, on assiste à des améliorations pour la Poste et France Télécom.

D'une façon générale, les restrictions budgétaires perturbent la gestion des crédits de paiement et des autorisations de programme. C'est ainsi que l'on peut, au regard de l'exécution 2003, avoir des doutes sur la capacité de l'Etat à tenir ses engagements tels qu'ils sont en principe définis dans des lois de programmation. Tel est le cas du budget de la ville et de celui de la justice. En outre, s'agissant du budget de la défense, des insuffisances de crédits de paiement ont déjà donné lieu à l'application d'intérêts moratoires : 20 millions d'euros en 2003, pour le ministère de la défense.

Comme la Cour des comptes le souligne, la régulation budgétaire trouve ses limites : *« la contrainte budgétaire n'a d'effet vertueux que sous réserve des contraintes physiques des investissements. En revanche, dans la perspective pluriannuelle qui doit être celle des autorisations de programme, la baisse des ouvertures d'autorisation de programmes civiles, si elle se poursuivait, pourrait remettre en cause le respect des engagements de l'Etat... »*¹.

b) La mise en œuvre de la réforme comptable

Historiquement, la comptabilité générale de l'Etat n'est que le sous-produit des opérations budgétaires. Les charges et les recettes n'étant enregistrées traditionnellement qu'au moment des encaissements et des décaissements, l'Etat ne dispose pas d'une vision exhaustive des différents éléments qui influent sur son patrimoine. **La comptabilité actuelle ne permet ni d'avoir une image fidèle de la situation patrimoniale de l'Etat ni une idée précise des coûts attachés à ses différentes actions ou interventions.**

¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, page 54. Cour des comptes juin 2004.

Telle est la raison pour laquelle la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a mis en place un nouveau régime destiné à offrir une image fidèle de la situation patrimoniale et financière des organismes publics. Elle prévoit que **l'Etat va tenir 3 comptabilités distinctes mais connexes : une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, une comptabilité générale et une comptabilité analytique des coûts des différents programmes de l'Etat.**

L'article 30 de la loi organique précitée précise que **la comptabilité générale sera fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations.** Le principe consiste à enregistrer les dettes et les dépenses dès qu'elles sont connues avec certitude, avec le double objectif d'appliquer un principe de prudence et de connaître par anticipation la situation de l'opérateur afin de faciliter la prise de décision.

La LOLF prévoit que les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées. Le **comité des normes de comptabilité publique** créé par l'article 136 de la loi de finances pour 2002, a adopté en janvier 2004, 13 projets de normes comptables. Leur cadre conceptuel se réfère à la comptabilité privée car les règles de la comptabilité générale de l'Etat, selon les termes mêmes de la LOLF ne se distinguent de celles applicables aux entreprises « *qu'en raison des spécificités de son action* ».

Le recueil des normes comptables proposées par le comité et approuvé par le Conseil national de la comptabilité en avril 2004, comporte 13 normes couvrant l'ensemble du champ de la comptabilité de l'Etat¹.

Celui-ci établira chaque année un ensemble de quatre états financiers qui s'inspirent des modèles du plan comptable général, des règlements du comité de la réglementation comptable, des normes internationales de l'IASB (international accounting standards board) et de l'IFAC (international federation of accountants) : bilan ou tableau de la situation nette de l'Etat, comptes de résultats, tableau des flux de trésorerie, et une annexe comportant notamment la mention des engagements hors-bilan de l'Etat.

¹ *Les états financiers, les charges, les produits régaliens, les produits de fonctionnement, les produits d'intervention et les produits financiers, les immobilisations incorporelles, les immobilisations corporelles, les immobilisations financières, les stocks, les créances de l'actif circulant, les composantes de la trésorerie de l'Etat, les dettes financières et les instruments financiers à terme, les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs, les engagements à mentionner dans l'annexe.*

Adéquation de la méthodologie d'évaluation des engagements de l'Etat au titre des retraites

Réponse de la Cour des comptes à la question posée par la commission des finances

La mesure chiffrée des engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires répond à une préoccupation ancienne de la Cour¹. Ces évaluations sont mentionnées dans le rapport de présentation du Compte Général de l'Administration des Finances (C.G.A.F.) depuis l'exercice 2002.

Ce chiffrage fait appel notamment à un modèle de projection du régime de retraite de la Fonction Publique d'Etat, appelé ARIANE.

S'agissant de l'exercice 2003, la Cour n'a pas été en mesure de porter une appréciation critique sur l'évaluation des engagements de retraite de l'Etat après réforme des droits à pension, qui a fait l'objet d'un ajout tardif au rapport de présentation du Compte Général de l'Administration des Finances (C.G.A.F.).

1) La norme comptable sur les engagements de l'Etat comporte une ambiguïté

Aux termes de l'arrêté du 21 mai 2004 portant adoption des règles relatives à la comptabilité générale de l'Etat, les engagements de retraite sont l'un des objets de la norme n° 13 relative aux « engagements à mentionner dans l'annexe »².

En ce qui concerne la méthode retenue, la Cour observe que ces dispositions normatives, applicables le 1er janvier 2006, comportent une ambiguïté. Après avoir précisé que l'engagement de l'Etat correspondait à « la différence entre les pensions actualisées qu'il versera et les cotisations actualisées qu'il recevra », la norme n° 13 dispose que le champ retenu pour le calcul des engagements de retraites des fonctionnaires de l'Etat, « est restreint aux seules charges de retraites des fonctionnaires titulaires à l'exclusion des recettes et charges annexes » parmi lesquelles sont citées les cotisations. La norme évoque donc à la fois une charge brute, le montant des retraites, et un solde net, le besoin de financement du régime (pensions – cotisations).

La révision de la norme qui devrait intervenir en 2005 pour tirer les conséquences de la parution attendue d'une nouvelle norme comptable internationale sur les engagements de retraite doit être l'occasion d'en clarifier la rédaction.

Dans son dernier rapport sur l'exécution des lois de finances, la Cour appelle à une clarification de la norme comptable sur les engagements de l'Etat, en ce qui concerne la méthode d'évaluation des engagements de retraites des fonctionnaires³.

2) La méthode de calcul utilisée par le modèle ARIANE est présentée comme conforme à la norme comptable internationale actuelle

L'évaluation des engagements de l'Etat en matière de retraite est actuellement conduite en utilisant la méthode dite des unités de crédit projetées. Cette méthode, validée par le comité des normes de comptabilité publique, est préconisée par la norme comptable internationale IAS4 19 pour estimer les avantages du personnel et en particulier les avantages de retraite à prestations définies.

¹ Voir notamment le Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, page 271.

² Documents Administratifs, n° 9 du 6 juillet 2004, pages 168 à 173.

³ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, rapport sur les comptes de l'Etat, page 74.

⁴ IAS : International Accounting Standards.

Elle consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de services au moment du départ à la retraite.

Le champ retenu a été restreint aux seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires, à l'exclusion des recettes et charges annexes liées aux pensions des fonctionnaires (cotisations, transferts de compensation démographique vieillesse), des subventions et charges de pension actuellement garanties par l'Etat ou susceptibles de l'être à moyen terme, ainsi que des charges de fonctionnement.

Développé depuis 2002, le modèle ARIANE précité vise à fournir une première estimation des engagements de l'Etat et suivre l'évolution du régime en mesurant notamment l'impact de la réforme des retraites.

Les données utilisées portent d'une part sur les actifs (fichiers de paye exploités par l'INSEE, décomposition hommes/femmes, décomposition civils/ militaires/ PTT) et d'autre part sur les retraités (effectifs et flux par âge, indices et taux de liquidation fournies par le Service des pensions).

Les hypothèses du modèle sont à la fois démographiques (recrutement, taux de départ en retraite et de mortalité) et financières (progression du salaire moyen, indices et taux de liquidation).

Afin de prendre en compte les changements potentiels de comportement des agents face aux modifications introduites en premier lieu par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le modèle inclut enfin un module spécifique, développé à cette occasion.

Enfin, ce modèle repose sur une actualisation des flux futurs, dont le taux retenu exerce une très forte influence sur l'évaluation des engagements : une hausse de 1 point, soit un taux de 3,5 %, se traduit par une baisse de près de 16 % de l'estimation des engagements après prise en compte de la réforme des retraites.

3) Certaines hypothèses retenues par le modèle, notamment pour prendre en compte l'impact de la réforme des retraites, doivent faire l'objet d'investigations complémentaires

Si l'impact de l'augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de la pension, l'instauration à compter de 2006 d'une décote sur les pensions et l'indexation des pensions sur l'évolution des prix peut être mesuré toutes choses égales par ailleurs, ces modifications sont de nature à induire des changements de comportements, dont l'ampleur et le rythme sont difficiles à estimer. L'évaluation des engagements de l'Etat dépend notamment des hypothèses faites sur une éventuelle augmentation de l'âge moyen de départ en retraite, du fait de la réforme.

Dans le cadre de son programme de travail 2004-2005, la Cour a prévu de conduire une expertise des engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires.

¹ Le taux d'actualisation - hors inflation - retenu en 2003 est de 2,5 %, proche de celui des obligations d'Etat.

On note que le résultat budgétaire et le résultat de la comptabilité budgétaire continueront à être distincts. On relève également les principales particularités de ces normes par rapport à celles des entreprises :

- les immobilisations sont définies en terme de contrôle et non de propriété juridique ;

- pour les immobilisations corporelles, la majeure partie des immeubles sera évaluée à leur valeur de marché tandis que les infrastructures le seront à leur valeur de reconstruction amortie ;

- les immobilisations incorporelles ne sont comptabilisées que si une transaction commerciale en révèle la valeur ;

- les immobilisations financières seront évaluées à leur valeur d'équivalence même lorsque l'entité correspondante n'est pas contrôlée par l'Etat de manière exclusive.

Enfin, les créances et produits fiscaux.

Ce dernier point est tout à fait symbolique. Il explique que « *la notion même d'actifs, telle que retenue pour l'entreprise, ne rend pas parfaitement compte de la situation de l'Etat, qui possède un actif incorporel très particulier, la souveraineté, et son accessoire, la capacité de lever l'impôt* »¹.

Telle est la raison pour laquelle la situation nette qui par différence entre l'actif et le passif du bilan mesure la richesse d'une entité n'a pas la même signification pour l'Etat que pour les entreprises. En tendance toutefois, elle constitue un indicateur intéressant, qui englobe certaines opérations non prises en compte dans le résultat et notamment l'effet des réévaluations des immobilisations corporelles et financières. C'est ainsi qu'au 31 décembre 2003 la situation nette de l'Etat s'établit à - 578,5 milliards d'euros contre - 498,8 milliards d'euros au 31 décembre 2002 : - 545,9 milliards d'euros de reports à nouveau, il faut ajouter le résultat de l'année, - 54 milliards d'euros et intégrer un écart de réévaluation positif de 21,4 milliards d'euros, soit 16,4 milliards d'euros de réévaluation des dotations et participations de l'Etat et 5 milliards d'euros de réévaluation des immobilisations corporelles.

Les travaux du comité ne sont pas achevés. Il faudra notamment définir des règles permettant l'élaboration de **comptes consolidés de l'Etat**, étant noté, comme le fait la Cour des comptes que **les notions de contrôle et d'intérêt commun devront être soigneusement examinées** pour éviter de leur donner une extension telle qu'elle priverait l'ensemble ainsi constitué de toute cohérence.

¹ *Nouveau recueil des normes comptables de l'Etat, in rapport sur les comptes de l'Etat, Cour des comptes, juin 2004.*

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2003

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2003.

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 2003 conformément à l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui dispose que « *le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année* ».

Le présent article fixe, d'une part, le résultat des opérations à caractère définitif du budget général ainsi que des budgets annexes et des comptes d'affectation spéciale, et d'autre part, le résultat des opérations à caractère temporaire en le présentant par catégorie de comptes spéciaux.

Après s'être établi à - 49,715 milliards d'euros en 2002, le solde des opérations définitives de l'Etat est arrêté à - 57,128 milliards d'euros.

Le solde des opérations temporaires hors opérations avec le FMI est de + 0,182 milliard d'euros, contre + 0,42 milliard d'euros en 2002.

Le solde général hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) est de - 56,947 milliards d'euros, contre - 49,295 milliards d'euros en 2002.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer le montant définitif des recettes brutes du budget général pour 2003.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2003 est arrêté à 290.238.871.324,47 euros.

Les recettes fiscales brutes s'élèvent à 306 milliards d'euros, en augmentation de 1,3 % par rapport à 2002. Les recettes fiscales nettes, de 239,8 milliards d'euros, sont en revanche en diminution par rapport à 2002, de 0,2 %.

Les recettes non fiscales hors fonds de stabilisation des changes (FSC) et recettes d'ordre venant en déduction des charges de la dette représentent 32,7 milliards d'euros, en baisse de 7,6 % par rapport à 2002.

Les recettes de fonds de concours, qui s'élèvent à 4,5 milliards d'euros, sont en augmentation de 11,1 % par rapport à 2002.

Enfin, les prélèvements sur recettes s'établissent à 52,9 milliards d'euros, en progression de 6,8 % par rapport à 2002.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Dépenses ordinaires civiles du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2003.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établit en 2003 à 299,8 milliards d'euros contre 295,4 milliards d'euros en 2002.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre I : 106,9 milliards d'euros ;
- Titre II : 812,9 millions d'euros ;
- Titre III : 114,9 milliards d'euros ;
- Titre IV : 77,2 milliards d'euros.

Par ailleurs, le présent article demande l'ouverture de 3.175,2 millions d'euros de crédits complémentaires et annule 1.432 millions d'euros de crédits non consommés.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Dépenses civiles en capital du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs des dépenses civiles en capital du budget général de 2003.

Les dépenses civiles en capital du budget général représentent en 2003 un montant définitif de 16,999 milliards d'euros contre 16,8 milliards d'euros en 2002.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre V : 4,082 milliards d'euros ;
- Titre VI : 12,918 milliards d'euros ;

Des annulations de crédits non consommés sur les titres V et VI d'un montant respectif de 25,43 euros et 34,12 euros sont par ailleurs demandées dans le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

Dépenses ordinaires militaires du budget général

Commentaire : le présent article prévoit, sur les crédits ouverts en 2003 au titre III du budget du ministère de la défense, une ouverture de crédits complémentaires de 13,865 millions d'eu Il constate, pour 2003, les montants définitifs des dépenses ordinaires militaires du budget général, par titre, et de façon consolidée.

I. L'ANNÉE 2003 : ANNÉE DE REVALORISATION DU TITRE III DU BUDGET DE LA DÉFENSE, TANT EN CONSTRUCTION QU'EN EXÉCUTION

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale en 2003, au titre des dépenses ordinaires militaires, **progressait de 3,6 %** par rapport à 2002, pour atteindre **26,32 milliards d'euros**. L'écart entre la dépense exécutée et la loi de finances initiale est passé de 7,5 % en 2002 à 5,3 % en 2003.

Les crédits disponibles ont augmenté de 2,2 % par rapport à 2002 pour s'élever à 18,41 milliards d'euros en 2003.

- **Les dépenses de fonctionnement ont dépassé de 20 % les crédits votés en loi de finances initiale.** Les dotations de la 4^{ème} partie du titre III, qui avaient connu une augmentation de 6,7 % en 2003, ont dû être complétées par des ouvertures de crédits de 780 millions d'euros en gestion.

- **Les frais de contentieux** (chapitre 37-91, évaluatif) **ont dépassé de 25 % la dotation prévue en loi de finances initiale**, soit une augmentation de 13,9 millions d'euros. Le contentieux a progressé de 2,8 millions d'euros du fait notamment des demandes de bonifications d'ancienneté des fonctionnaires ayant assuré la charge d'enfants au titre du principe de parité (cf. l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 2002, Griesmar), et de la « dé cristallisation » des pensions d'anciens militaires étrangers (cf. l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 novembre 2001, Diop). De même, les rentes d'accidents du travail ont dépassé de 11 millions d'euros la dotation prévue en loi de finances initiale. Notons que la transformation de la direction des constructions navales (DCN) en société a transféré des dépenses qui étaient, jusqu'à présent, remboursées par le compte de commerce DCN.

- L'absence de budgétisation du **coût des opérations extérieures** (OPEX) en loi de finances initiale a donné lieu à l'ouverture de **375 millions d'euros** de crédits supplémentaires par le décret d'avance n° 2003-1124 du 26 novembre 2003, auxquels s'ajoutent **20 millions supplémentaires au titre du collectif 2003. Le surcoût des OPEX pour 2003 atteint 643,2 millions d'euros** (dont 68,9 pour le titre V). Les abondements complémentaires ont permis de financer intégralement les salaires et les charges sociales, en revanche ils n'ont couvert que 28 % de la charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation.

- Notons enfin que les **interventions réglementaires** relatives au montant ou à la répartition des crédits votés ont diminué les crédits du titre III du ministère de la défense de 31,6 % (soit 8,32 milliards d'euros).

- Le tableau suivant décrit l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses ordinaires militaires :

(en milliers d'euros)

Loi de finances initiale : crédits votés	26.320
Loi de finances rectificative et décrets d'avance et d'annulation	412
Sous-total	26.732
Report de gestion 2002	317
Fonds de concours	410
Transferts et répartition	- 8.879
Reports à la gestion 2004	- 170
Total des crédits disponibles avant la loi de règlement	18.410

II. LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2003

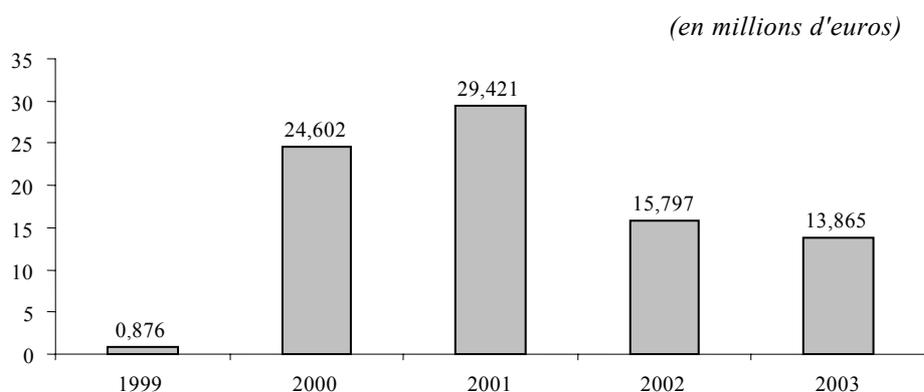
Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit une ouverture de crédits complémentaires et l'annulation des crédits non consommés du titre III « Moyens des armes et des services » du budget du ministère de la défense.

- L'ouverture de crédits complémentaires proposée est de **13,865 millions d'euros**, soit une **diminution de 12,23 %** par rapport à 2002. Un seul chapitre serait abondé : le chapitre 37-91 « Frais de contentieux – Règlements des dommages et accidents du travail » (cf. I).

Notons que le chapitre 33-90 « Cotisations sociales – Part de l'Etat » ne fait pas l'objet, comme en 2002, d'une demande de crédits supplémentaires. Un report de charges de 59 millions d'euros sur les versements dus à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est toutefois prévu, au titre des affiliations rétroactives des militaires radiés des cadres avant 15 ans de service. Le versement a été différé sur la gestion 2004.

Les dépassements en matière de dépenses ordinaires militaires, après avoir fortement augmenté de 1999 à 2001, diminuent régulièrement, comme le montre le graphique suivant :

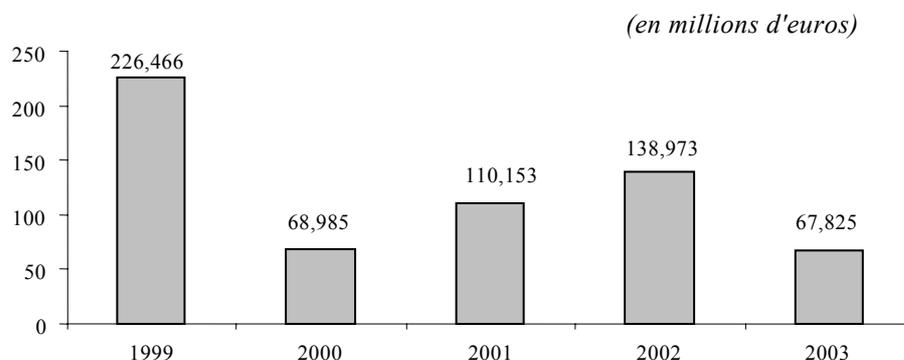
Dépassements en matière de dépenses ordinaires militaires



- Les annulations de crédits sur le titre III du budget du ministère de la défense, prévues par le présent article, s'élèvent à **67,825 millions d'euros**, soit une **diminution de moitié** par rapport à 2002.

Le tableau ci-après montre qu'après une augmentation régulière de 2000 à 2002, les annulations de crédits non consommés en matière de dépenses ordinaires militaires sont en nette régression.

Annulations des crédits non consommés en matière de dépenses ordinaires militaires



Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

Dépenses militaires en capital du budget général

Commentaire : le présent article propose, sur le titre V du budget du ministère de la défense, une ouverture de crédits complémentaires et une annulation de crédits non consommés. Les montants définitifs des dépenses militaires en capital du budget général sont présentés par le présent article, par titre puis de façon consolidée.

I. UNE HAUSSE DE 11 % DU TITRE V EN 2003

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008, le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003, au titre des dépenses militaires en capital, s'élevait à **13,643 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 11 %** par rapport à 2002.

Les **crédits disponibles** se sont élevés à **11,81 milliards d'euros**, soit **86 % de la dotation** prévue en loi de finances initiale. Ceci témoigne de la priorité politique accordée au ministère de la défense.

Dans la mesure où les annulations de crédits (400 millions d'euros) ont été inférieures aux ouvertures de crédits complémentaires en collectif (499 millions d'euros), ce sont les transferts du titre V vers le titre III qui expliquent que les crédits disponibles soient inférieurs aux crédits votés.

Le tableau suivant décrit les effets des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses militaires en capital :

(en milliers d'euros)

Loi de finances initiale : crédits votés	13.643
Loi de finances rectificative et décrets d'avance et d'annulation	99
Sous-total	13.742
Report de gestion 2002	795
Fonds de concours	232
Transferts et répartition	- 1.438
Reports à la gestion 2004	- 1.515
Total des crédits disponibles avant la loi de règlement	11.818

Il convient de remarquer que le report de charges de 2003 sur 2004, c'est-à-dire les **impayés**, s'élève, selon le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, à **2.120 millions d'euros**, soit le double du niveau atteint en 2002. L'exercice 2004 sera donc très contraint. Le ministère de la défense a demandé à bénéficier de l'ensemble de ses reports et de l'intégralité de la ressource ouverte en loi de finances initiale 2004.

II. LE DISPOSITIF DU PRÉSENT ARTICLE

L'ouverture de crédits supplémentaires demandée est de 0,47 euro et les annulations de crédits représentent 12,84 euros.

Ces ajustements minimes sont de nature purement comptable et sont rendus nécessaires pour la coexistence d'un budget général arrêté en euros et d'une comptabilité publique tenue en centimes d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7

Résultat du budget général de 2003

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter, compte tenu des montants de recettes et de dépenses fixés aux articles précédents, le solde du budget général en 2003.

L'excédent des dépenses (346,239 milliards d'euros) sur les recettes (290,238 milliards d'euros) est arrêté par le présent article à 56,98 milliards d'euros.

L'excédent des dépenses sur les recettes est en progression de 13,5 % % par rapport à 2001 (49,987 milliards d'euros). De 2000 à 2001 et de 2001 à 2002, ce taux de progression s'établissait respectivement à 7,8 % et 58,2 % %.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

Résultats des budgets annexes

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats des budgets annexes et d'autoriser des ajustements de crédits sur ces budgets.

Les résultats des six budgets annexes pour 2003 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 18,01 milliards d'euros contre 17,66 milliards d'euros en 2002.

Les ajustements demandés dans le présent article s'élèvent à :

- **142,97 millions d'euros en ouvertures de crédits complémentaires** dont l'essentiel concerne, comme pour les exercices précédents, le budget annexe des prestations agricoles (BAPSA), 78,3 millions d'euros¹. 54,98 millions d'euros sont ouverts sur le budget annexe de l'aviation civile, 8,01 millions d'euros sur le budget annexe des journaux officiels, 1,44 million d'euros sur le budget annexe de la Légion d'honneur, et 229.000 euros sur le budget annexe de l'ordre de la Libération.

- **188,9 millions d'euros en annulations de crédits non consommés**, dont :

140,8 millions d'euros sur le BAPSA;

30,1 millions d'euros sur le budget annexe de l'aviation civile ;

12,8 millions d'euros au budget annexe des monnaies et médailles ;

4,6 millions d'euros au budget annexe des Journaux officiels ;

492.000 euros au budget annexe de la Légion d'honneur ;

1.675 euros au budget annexe de l'ordre de la Libération.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Les dépassements importants concernent le chapitre 46-96 « prestations vieillesse versées aux non-salariés agricoles ».

ARTICLE 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2004

Commentaire : le présent article fixe les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2004, ouvre des crédits complémentaires, annule les crédits non consommés et modifie les autorisations de découverts. Il arrête par ailleurs les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2004 et en distribue l'affectation.

I. LES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

En 2003, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 86,4 milliards d'euros en dépenses et à 87,3 milliards d'euros en recettes.

L'ouverture de 12,19 milliards d'euros de crédits est demandée dans le présent projet de loi de règlement.

Le montant de crédits à annuler représente 5,9 milliards d'euros. Les annulations de crédits portent pour l'essentiel (5,87 milliards d'euros) sur les comptes d'affectation spéciale.

Les ouvertures de crédits s'appliquent principalement aux comptes d'avances (11,57 milliards d'euros). Elles concernent les avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires et celle relative à l'opération de recapitalisation de France Telecom.

II. LES SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR AU 31 DÉCEMBRE 2003

Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés à la date du 31 décembre 2003 comme suit :

(en euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2002	
	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	
Totaux	39.464.686.259,04	3.540.745.461,51

III. REPORT ET RÉPARTITION DES SOLDES

Le paragraphe III du présent article reporte les soldes arrêtés au II à la gestion suivante, en application de l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, à l'exception d'un solde créditeur de 4,25 millions d'euros concernant les comptes d'opérations monétaires (pertes et bénéfices de change), d'un solde débiteur de 1.048,9 millions d'euros concernant les comptes de prêts (annulations de remboursements en capital et en intérêt dus pour 2003 au titre des remises de dettes aux pays les moins avancés) qui font l'objet d'une affectation par l'article 14 du présent projet de loi relatif au transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2003.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10

Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2003

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats de quatre comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 2003 et d'en modifier les crédits.

Le compte 902-00 « Fonds national de l'eau » créé par le I de l'article 58 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 a été clos au 31 décembre 2003 par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2004. Le compte a enregistré en 2003 des dépenses de 221,4 millions d'euros et des recettes de 175,3 millions d'euros. Au 31 décembre 2003, le solde présentait un solde créditeur de 398,9 millions d'euros. Des ajustements de crédits, mineurs en ce qui concerne les ouvertures (0,58 euro) sont demandés au présent article sur ce compte.

Le compte 902-20 « Fonds national de la vie associative » créé par l'article 62 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 a été clos au 31 décembre 2003 par l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2004. Le compte a enregistré en 2003 des dépenses de 8,8 millions d'euros et des recettes de 8,3 millions d'euros. Au 31 décembre 2003, le solde présentait un solde créditeur de 2,7 millions d'euros. Des annulations de crédits mineures (0,61 euro) sont demandées au présent article sur ce compte.

Le compte 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base » créé par l'article 30 de la loi n° 72-1147 du 23 décembre 1972 a été clos au 31 décembre 2003 par le I de l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2004. Au 31 décembre 2003, le solde présentait un solde créditeur de 26,3 millions d'euros.

Le compte 906-06 « Soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la Communauté économique européenne » créé par l'article 17 de la loi n° 72-1147 du 23 décembre 1972 a été clos au 31 décembre 2003 par le II de l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2004. Ce compte n'a enregistré aucune opération depuis sa création.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11

Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat

Commentaire : le présent article arrête le solde des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat à la somme de - 1.431 millions d'euros au 31 décembre 2002.

En vertu des dispositions du cinquième alinéa de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année au sein duquel figurent les profits ou les pertes résultant de la gestion des opérations de trésorerie.

Ces opérations de trésorerie ont dégagé un solde négatif de 1,4 milliard d'euros contre - 1,63 milliard d'euros en 2001, - 0,67 milliard d'euros en 2000, - 0,74 milliard d'euros en 1999, - 0,52 milliard d'euros en 1998, - 0,39 milliard d'euros en 1997 et - 0,3 milliard d'euros en 1996.

Le solde débiteur constaté en 2002, dont le niveau reste élevé par rapport à celui constaté à la fin des années 90, s'explique principalement par la décision de l'Etat de rembourser de manière anticipée en 2002, et en presque totalité, les créances de TVA nées de la suppression en 1993 du décalage d'un mois des remboursements de crédits de TVA.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 12

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

Commentaire : le présent article tend à apurer, par transport en augmentation des découverts du Trésor, une perte en trésorerie d'un montant total de 99.823,26 euros.

Le présent article propose, comme le prévoit l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances¹, de transporter au compte permanent des découverts du Trésor des pertes en trésorerie d'un montant total de 99.823,26 euros, correspondant :

- 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 ;

- pour 206,71 euros, à des avoirs détenus dans la caisse de la Trésorerie générale pour l'étranger (TGE) au titre de la régie auprès de l'ambassade de France au Libéria.

Il convient de noter que le présent article constitue une mesure quelque peu exceptionnelle, visant à apurer des pertes parfois anciennes.

I. LES RÈGLES RELATIVES AUX RÉGIES AUPRÈS D'AMBASSADES

Les règles relatives aux régies de recettes et d'avances auprès d'ambassades sont définies par l'arrêté du 11 avril 1995 relatif à l'institution, dans les pays relevant de la compétence du trésorier-payeur général pour l'étranger, de régies de recettes et de régies d'avance auprès des missions diplomatiques, des postes consulaires et des représentations permanentes de la France auprès d'organismes internationaux à l'étranger. Cet arrêté dispose, dans son article premier, que « *dans les pays relevant de la compétence du trésorier payeur-général pour l'étranger, le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté pris sous sa seule signature, après accord du contrôleur financier, et publié au Journal officiel, instituer auprès de chaque mission diplomatique ou poste consulaire français une régie de recettes pour la perception :*

¹ Cet article dispose notamment que « le projet annuel de loi de règlement constate (...) les profits et pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.
« Le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor ».

« - des droits de chancellerie et des produits qui sont habituellement encaissés à l'étranger dans les missions diplomatiques ou postes consulaires ;

« - des recettes dont le trésorier-payeur général pour l'étranger confie le recouvrement aux régisseurs ».

L'article 4 de l'arrêté susmentionné dispose que *« dans les pays relevant de la compétence du trésorier payeur-général pour l'étranger, le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté pris sous sa seule signature, après accord du contrôleur financier, et publié au Journal Officiel, instituer auprès de chaque mission diplomatique, poste consulaire français ou représentation permanente de la France auprès d'organismes internationaux à l'étranger, une régie d'avances pour le paiement des dépenses (...) »*, dépenses qui sont ensuite énumérées dans l'arrêté.

Par ailleurs, l'article 11 de l'arrêté susmentionné dispose que *« les régisseurs sont autorisés à faire ouvrir, au nom de la régie, et à faire fonctionner un ou plusieurs comptes bancaires selon les modalités définies par le ministère du budget ; les régisseurs de recettes et d'avances utilisent ce ou ces comptes pour l'exécution des opérations de la régie de recettes et la régie d'avances »*.

L'arrêté du 17 novembre 1995 portant institution de régies de recettes et de régies d'avances auprès des missions diplomatiques, de postes consulaires et de représentations permanentes de la France auprès d'organismes internationaux à l'étranger liste les régies dont l'ouverture est autorisée. Il est régulièrement actualisé en fonction des ouvertures ou fermetures de postes diplomatiques et consulaires.

II. LES PERTES EN TRÉSORERIE DES RÉGIES AUPRÈS DES AMBASSADES DE FRANCE À MOSCOU, BAGDAD, BELGRADE ET FREETOWN

A. LA PERTE EN TRÉSORERIE DE LA RÉGIE AUPRÈS DE L'AMBASSADE DE FRANCE À MOSCOU (FÉDÉRATION DE RUSSIE)

L'ambassade de France à Moscou était titulaire de deux comptes bancaires à la banque par action de Moscou pour l'aide à l'entreprise (*Mosbiznesbank*), sur lesquels étaient déposés un montant total de 8.696,58 euros.

Par courrier en date du 16 juillet 1999, le président du directoire de la banque a informé le consul de France à Moscou que l'établissement était mis en liquidation judiciaire, et ne pouvait donc plus respecter ses engagements vis-à-vis de sa clientèle. Le ministère russe des affaires étrangères a ensuite expressément notifié à l'ambassade de France, dans un courrier du 22 octobre 2003, que l'établissement *Mosbizness* n'avait plus d'existence juridique et que les fonds déposés sur ses comptes ne pourraient donc pas être débloqués.

Le présent article propose donc que la perte correspondant à ces avoirs bloqués, d'un montant de 8.696,58 euros, soit apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

B. LA PERTE DE TRÉSORERIE DE LA RÉGIE AUPRÈS DE L'AMBASSADE DE FRANCE À BAGDAD (IRAK)

L'ambassade de France en Irak était, avant la guerre du Golfe, en 1991, titulaire d'un compte auprès de la banque *Al-Rafidain*. Après l'évacuation du personnel diplomatique français en janvier 1991, les avoirs disponibles sur ce compte, qui s'élevaient à 78.850,144 dollars irakiens, soit 42,79 euros, ont été bloqués.

Le présent article propose donc que la perte correspondant à ces avoirs bloqués, d'un montant de 42,79 euros, soit apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

C. LA PERTE DE 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 banque *Slavija Banka* à Belgrade, pour un montant total de 1520,41 euros, lorsque ces fonds ont été bloqués en 1994.

Par un courrier adressé à la section des intérêts français près l'ambassade de Suisse en Yougoslavie en date du 9 mars 2000, la direction de la banque a indiqué 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* »¹.

Or, les personnes ayant déposé leurs signatures dans la banque n'étaient évidemment plus en poste à Belgrade, rendant impossible le déblocage des avoirs. Par ailleurs, l'établissement bancaire a été mis en faillite en 2001, rendant définitif le blocage des avoirs.

Le présent article propose donc que la perte correspondant à ces avoirs bloqués, d'un montant de 1.520,41 euros, soit apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

D. LA PERTE DE TRÉSORERIE DE LA RÉGIE AUPRÈS DE L'AMBASSADE DE FRANCE À FREETOWN (SIERRA LEONE)

L'ambassade de France en Sierra Leone était titulaire de deux comptes à l'*International Bank of Trade and Industry* (IBTI), en monnaie locale et en dollars américains, pour un montant total équivalent à 2.271,64 euros, lorsque la banque a été déclarée en état de liquidation par jugement de la Cour de justice, le 9 février 1995.

En dépit de plusieurs démarches effectuées par les services de l'ambassade de France en Guinée auprès des liquidateurs judiciaires, puis auprès de la banque ayant repris les avoirs de l'IBTI, les avoirs n'ont pu être débloqués.

Le présent article propose donc que la perte correspondant à ces avoirs bloqués, d'un montant de 2.271,64 euros, soit apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

E. LA PERTE DE TRÉSORERIE DE LA RÉGIE AUPRÈS DE L'AMBASSADE DE FRANCE À MONROVIA (LIBERIA)

L'ambassade de France au Liberia était titulaire d'un compte auprès de la banque libérienne Tradevco, crédité de 97.578,95 dollars américains, lorsque la guerre civile a éclaté, entraînant l'évacuation du personnel diplomatique français du pays en août 1990.

¹ Traduction libre du courrier de la « *Slavija Banka* » par la section des intérêts français près l'ambassade de Suisse en Yougoslavie.

Des démarches ont ensuite été entreprises auprès de la banque pour obtenir le déblocage des avoirs, sans succès¹. En décembre 2003, la banque Tradevco a déposé volontairement son bilan, et n'a plus depuis cette date d'existence physique au Libéria. En dépit de nombreuses démarches engagées tant auprès de la banque centrale que de la maison mère de l'établissement susmentionné, il n'apparaît pas possible de récupérer les fonds bloqués à Monrovia depuis 1990.

Le présent article propose donc que la perte correspondant à ces avoirs bloqués, d'un montant de 87.085,13 euros, soit apurée par transport en augmentation des découverts du Trésor.

III. LA PERTE EN TRÉSORERIE SUR LES 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

Après l'évacuation du personnel diplomatique français du Libéria en août 1990, la caisse de la régie a été tenue par la Trésorerie Générale pour l'Étranger. Sur les fonds de cette caisse, 206,71 euros en dollars libériens, monnaie qui n'a plus cours aujourd'hui, sont donc devenus irrécupérables.

Le présent article propose donc de transporter cette somme de 206,71 euros en augmentation des découverts du Trésor.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, des propositions de déblocage des avoirs avaient été faites aux autorités françaises, mais, pour l'essentiel, en dollars libériens : or, si avant la guerre, une parité légale de un pour un existait entre le dollar libérien et le dollar américain, le taux de change de la monnaie locale était à environ 1 pour 50 à l'époque où ces propositions avaient été faites. La monnaie libérienne n'a plus cours aujourd'hui.

ARTICLE 13

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

Commentaire : le présent article vise à reconnaître d'utilité publique certaines dépenses comprises dans des gestions de fait.

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

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.

I. LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Dans les affaires qui lui sont soumises, la Cour des comptes est tout d'abord conduite à déterminer les éléments constitutifs de la gestion de fait en séparant, au sein des masses financières concernées, celles répondant à l'objet qui leur avait initialement été assigné et celles affectées, en-dehors du circuit comptable de l'Etat, à des dépenses à caractère budgétaire. Ces dernières sont seules constitutives de la gestion de fait.

Conformément aux dispositions de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières, la Cour des comptes juge alors les comptes que lui avaient rendus les personnes qu'elle avait déclarées comptables de fait.

Elle est ainsi conduite à établir la ligne de compte de la gestion de fait et à enjoindre au comptable de fait de reverser auprès d'un comptable public l'excédent éventuel des recettes sur les dépenses.

Ensuite, la Cour des comptes fait application du troisième alinéa de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 qui dispose que « *les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics* ». Il s'agit alors de rendre le comptable de fait responsable sur ses propres deniers de la régularité des opérations auxquelles il a procédé.

Le Parlement doit ensuite statuer sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait. En effet, lui seul est habilité, dans le cadre d'une loi de finances, à déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges de l'Etat.

Ainsi, en application des dispositions précitées de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, la Cour enjoint les comptables de fait « *de produire une décision du Parlement, prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances, statuant sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait* ».

Le comptable de fait, muni de cette décision du Parlement peut alors se retourner vers la Cour des comptes afin d'être définitivement déchargé de l'obligation de restituer les sommes correspondantes.

La reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans les gestions de fait se fonde sur les arrêts de la Cour des comptes qui, après enquête, est en mesure de définir le montant exact des sommes qui, bien que n'ayant pas été manipulées selon les règles de la comptabilité publique, ont toutefois le caractère d'utilité publique par leur destination.

Quant aux sommes auxquelles la Cour des comptes a dénié le caractère d'utilité publique, elles sont soumises à une procédure de recouvrement parallèle qui peut conduire à une procédure contentieuse.

II. LA GESTION DE FAIT DE L'AMBASSADE DE FRANCE AUPRÈS DU SULTANAT D'OMAN

En 1990 et 1991, la régie de l'ambassade de France auprès du Sultanat d'Oman a procédé au paiement de dépenses fictives réglées sur le budget du ministère des affaires étrangères, correspondant à divers frais, dont des travaux immobiliers, des frais de fonctionnement, un aménagement de jardins et des manifestations et réceptions.

Après enquête, la Cour des comptes a constaté que les fonds correspondants aux dépenses susmentionnées avaient été reversés par les fournisseurs bénéficiaires au régisseur du poste diplomatique en espèces, s'agissant des travaux immobiliers et du budget de fonctionnement, et déposées sur un compte bancaire rémunéré ouvert au nom du régisseur et du conseiller culturel, s'agissant des manifestations et réceptions. Ces sommes n'ont pas été retracées dans la comptabilité de la régie et utilisées pour le règlement de diverses dépenses. Par ailleurs, des sommes ont été irrégulièrement payées pour l'entretien des jardins.

La Cour des comptes a estimé que les fonds irrégulièrement extraits de la caisse du régisseur du poste diplomatique de même que les produits financiers provenant du placement de ces fonds dans un établissement bancaire, avaient conservé le caractère de fonds publics.

Dans ses arrêts, provisoire du 8 décembre 1993, et définitif du 13 décembre 1994, la Cour des comptes a statué sur la gestion de fait de l'ambassade de France auprès du Sultanat d'Oman et déclaré comptables de fait des deniers de l'Etat :

- l'ancien régisseur de l'ambassade de France auprès du Sultanat d'Oman, à raison d'opérations résultant de l'émission de mandats fictifs relatifs à des travaux immobiliers et à des manifestations et réceptions ;

- l'ancien conseiller culturel auprès de l'ambassade pour les opérations relatives aux manifestations et réceptions.

En outre, la Cour des comptes a fixé la ligne de compte suivante :

- des recettes admises pour un montant de 43.368,79 euros, dont 24.975,50 euros pour les manifestations et réceptions et 18.393,23 euros pour les autres opérations ;

- des dépenses allouées pour un montant de 32.029,86 euros dont 16.810,13 euros pour les manifestations et réceptions et 3.173,56 euros pour les autres opérations ;

- le reliquat de recettes, fixé à 11.338,93 euros et reversé au Trésor public.

Les dépenses comprises dans cette gestion de fait n'ont été admises par la Cour des comptes que sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique par le Parlement, en la forme constitutionnellement requise par les lois de finances.

III. LA GESTION DE FAIT DE LA MISSION D'ASSISTANCE MILITAIRE AU TCHAD

La convention du 23 décembre 1999 conclue entre le gouvernement français et la République du Tchad comporte l'engagement de l'Etat français d'apporter une aide destinée à couvrir les dépenses prioritaires de l'Etat tchadien. Son article 3 stipule que ces fonds doivent être « *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* ».

Dès lors, le chef de la mission d'assistance militaire au Tchad revêtait le rôle d'ordonnateur des crédits de l'aide budgétaire, ce qui, en l'espèce, ne l'autorisait pas à détenir ou manier lui-même tout ou partie des fonds décaissés sur ses instructions par le payeur.

La Cour des comptes a estimé que, pour des opérations effectuées en 1993 et 1994, le chef de la mission d'assistance militaire au Tchad, en conservant le reliquat non utilisé des sommes décaissées, s'était immiscé dans les fonctions de comptable public et que les opérations effectuées par la suite étaient dès lors constitutives de gestion de fait. Les dépenses concernées ont consisté en primes et indemnités de missions, en achats de matériels et de fournitures, en travaux de réhabilitation, d'infrastructure ou d'équipement de bâtiments militaires, toutes effectuées au bénéfice de personnels ou de structures relevant de l'armée tchadienne et donc conformes à l'objet général de la convention d'aide budgétaire du 23 décembre 1993.

Par arrêts, provisoire du 26 mars 1998, et définitif du 9 décembre 1999, la Cour des comptes a ainsi déclaré comptable de fait des deniers de l'Etat le conseiller militaire spécial et chef de la mission d'assistance militaire au Tchad en raison des opérations qu'il a effectuées, ou fait effectuer de 1993 à 1994, au moyen de sommes provenant de l'aide budgétaire accordée par la convention susmentionnée du 23 décembre 1993.

Dans son arrêt du 9 décembre 1999, la Cour des comptes a fixé la ligne de compte suivante :

- des recettes admises pour 122.218,38 euros ;
- des dépenses allouées pour 121.959,21 euros;
- un reliquat de recettes de 259,17 euros, versé au Trésor public afin d'être reversé à la Paierie auprès de l'ambassade de France au Tchad.

Les dépenses comprises dans cette gestion de fait n'ont été admises par la Cour des comptes que sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique par le Parlement, en la forme constitutionnellement requise par les lois de finances.

IV. LA GESTION DE FAIT DES SERVICES OFFICIELS DU TOURISME FRANÇAIS AUX PAYS-BAS

La Cour des comptes a observé que, lors d'une vérification effectuée en octobre 1988 à la régie de recettes et d'avances du Consulat général de France à Amsterdam, une enveloppe portant la mention « *représentation tourisme* », contenant une somme équivalente à 4.764,69 euros, avait été trouvée dans le coffre-fort du service. Cette somme correspondait au solde d'opérations de recettes et de dépenses effectuées, depuis le 1^{er} octobre 1984, par le représentant des services officiels du tourisme français aux Pays-Bas.

D'après l'analyse de la Cour des comptes, 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. En outre, les dépenses concernaient, d'une part, des frais de fonctionnement des services du tourisme, d'autre part, des avances consenties au représentant des services officiels du tourisme français aux Pays-Bas et au personnel.

Dans ses arrêts, provisoire du 31 janvier 1990, puis définitifs du 13 décembre 1994, 24 novembre 1995, 25 janvier 1996 et 10 janvier 1997, la Cour des comptes a déclaré comptable de fait des deniers de l'Etat l'ancien représentant des services officiels du tourisme français aux Pays-Bas, d'opérations d'encaissement et de maniement des fonds dans lesquelles il s'était irrégulièrement immiscé.

Elle a fixé la ligne de compte suivante :

- des recettes admises pour 31.678,43 euros ;
- des dépenses allouées pour 25.423,34 euros;
- un reliquat de recettes de 6.255,09 euros, reversé dans les caisses de l'Etat.

En outre, le comptable de fait a été condamné à payer une amende de 457,35 euros qui a été acquittée.

Les dépenses comprises dans cette gestion de fait n'ont été admises par la Cour des comptes que sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique par le Parlement, en la forme constitutionnellement requise par les lois de finances.

V. LA GESTION DE FAIT DE L'ASSOCIATION AMICALE DES MAGISTRATS ET ANCIENS MAGISTRATS DU TRIBUNAL DE COMMERCE DE PARIS (AMAM)

L'association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris (AMAM), créée en 1930, a notamment pour objet « *de prendre en charge un certain nombre de dépenses destinées à faciliter l'exercice de leurs fonctions au président et aux membres du tribunal* ».

La Cour des comptes a observé que, durant les exercices 1994 à 1996, des concours financiers avaient été versés par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris sur des comptes bancaires ouverts au nom de l'AMAM afin de régler diverses dépenses de fonctionnement du tribunal de commerce de Paris. Dès lors, la Cour des comptes a considéré que les sommes utilisées à

ces fins, destinées à un service de l'Etat, auraient dû être versées au Trésor dans le but d'être rattachées au budget général par voie de fonds de concours.

Ainsi, dans ses arrêts, provisoire du 22 janvier 1998, et définitifs du 15 avril 1999 et du 12 janvier 2000, la Cour des comptes a déclaré comptables de fait des deniers de l'Etat, l'Association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris et, solidairement avec elle, les présidents et trésoriers successifs de l'association de 1994 à 1996.

La Cour des comptes a fixé la ligne de comptes suivante :

- des recettes admises pour 26.148,38 euros;
- des dépenses allouées pour 26.148,38 euros.

Les dépenses comprises dans cette gestion de fait n'ont été admises par la Cour des comptes que sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique par le Parlement, en la forme constitutionnellement requise par les lois de finances.

VI. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre du régime des gestions de fait, la Cour des comptes est appelée à faire reconnaître par le Parlement l'utilité publique de tout ou partie des dépenses concernées, afin qu'en conséquence, les découverts du Trésor soient augmentés à due concurrence.

Traditionnellement, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles du projet de loi portant règlement du budget relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait.

Votre commission suit ainsi au cas présent les recommandations de la Cour des Comptes.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 14

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2003

Commentaire : conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le présent article récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor.

Le présent article porte en augmentation des découverts du Trésor les sommes *mentionnées aux articles 7, 9 (III), et 11 soit :*

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2003	56.715,20 millions d'euros
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	1.048,90 millions d'euros
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	94,22 millions d'euros
- Pertes en trésorerie	0,10 millions d'euros

pour un total de 57.858,41 millions d'euros, contre 52.075,9 millions d'euros en 2002.

Le présent article porte en atténuation des découverts du Trésor les sommes mentionnées aux articles 9 (III), et 10 soit :

- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	4,249 millions d'euros
- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2003	375,377 millions d'euros

Le montant net des découverts du Trésor après inscription du résultat de 2003 devrait s'élever à 783,086 milliards d'euros contre 725,6 milliards d'euros en 2002.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 novembre 2004, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, puis de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi n° 2 (2004-2005), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget 2003.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que l'examen, par le Parlement, de ce projet de loi constituait le moment de vérité budgétaire d'une année qui s'était révélée difficile, au regard tant du choix par l'Etat de ses priorités que des performances des administrations et de l'évolution des déficits et de la dette.

Il a souligné l'écart constaté entre la prévision volontariste initiale de croissance du gouvernement pour 2003 (+ 2,5 %), supérieure à celle de la majorité des économistes, et la progression effective de la production de l'économie française au cours de la même année (+ 0,5 %).

Il a analysé les effets dépressifs de différents facteurs (réductions des investissements des entreprises et de la consommation des ménages, cherté de l'euro et du pétrole) dont la conjonction pourrait expliquer cette contre-performance.

Puis il a présenté les conséquences budgétaires qui en avaient résulté sous forme d'une augmentation, sans précédent, de 12,3 milliards d'euros du déficit de l'Etat, malgré la maîtrise des dépenses, essentiellement sous l'effet d'un recul de 11,1 milliards d'euros des recettes fiscales et non fiscales.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a successivement comparé les recettes effectives de 2003 à celles prévues par la loi de finances initiale pour 2003 (- 11,1 milliards d'euros) pour la même année, puis à celles réellement enregistrées en 2002 (- 6,4 milliards d'euros).

Puis détaillant la notion d'élasticité fiscale, il a insisté sur l'importance de la sensibilité de l'évolution des recettes fiscales à tout ralentissement de la croissance de l'économie.

Il a ensuite souligné que, grâce à des annulations de crédits ayant affecté, dans une large mesure, les interventions économiques de l'Etat, les dépenses avaient été maîtrisées, leur niveau n'ayant pas dépassé celui voté par le Parlement dans la loi de finances initiale.

Il a noté que même les opérations militaires extérieures avaient été financées par des redéploiements internes au sein du budget de la défense.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est également félicité du dégonflement des reports de l'exercice précédent qui constituaient, selon ses propres termes, une « épée de Damoclès budgétaire ».

Il a analysé l'impact des mesures fiscales nouvelles décidées pour 2003, notamment celui des baisses d'impôt sur le revenu, le produit des impôts de l'Etat ayant, au total, diminué à ce titre de 1,168 milliard d'euros.

Puis il a détaillé l'évolution, depuis dix ans, du déficit budgétaire et sa dégradation sensible depuis l'année 2000, le montant atteint en 2003 ayant été de 56,9 milliards d'euros, ce qui avait fait franchir à la France la limite des 4 % du produit intérieur brut, sans atteindre pour autant les niveaux, très préoccupants, des années 1992 à 1995.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a précisé que la dette de l'Etat, au sens large, représentait, en 2003, 80 % de celle de l'ensemble des administrations publiques (sécurité sociale, administrations locales et organismes divers).

Il s'est félicité de la comptabilisation transparente des opérations de fin d'exercice (transferts, reports), mais a regretté, en revanche, la mauvaise évaluation de certains crédits, notamment de personnel, par la loi de finances initiale pour 2003.

Il a souligné les inconvénients des mesures de régulation budgétaire qui ne pouvaient pas être récurrentes et tendaient à porter atteinte à la responsabilité des gestionnaires.

Il a estimé que ces mesures de régulation budgétaire pourraient être limitées par une prise en compte plus réaliste de la sensibilité des recettes à la croissance.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également évoqué les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité publique et de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), du fait, notamment, de problèmes informatiques ou de la complexité du code des marchés publics.

Revenant ensuite, plus en détail, sur certaines de ses observations précédentes, il s'est félicité de la baisse en volume, au début de 2004, des opérations réalisées en période complémentaire.

Par ailleurs, il a cité des exemples de dépenses mal évaluées par la loi de finances initiale, notamment celles relatives à la prime de Noël versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ou les « surnombres », par rapport aux effectifs budgétaires autorisés, qui pouvaient être constatés dans la police nationale ou au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également évoqué, à propos de l'imprécision de l'évaluation des dépenses de personnel, le cas des « quasi-agents de l'Etat » de certains établissements publics, dont les rémunérations n'étaient pas identifiées et comptabilisées spécifiquement, comme elles devraient l'être.

Il a aussi dénoncé les effets pervers de la régulation budgétaire en ce qui concerne le règlement, différé, de certaines dettes de l'Etat, même lorsque les créanciers étaient des entreprises publiques.

Il a annoncé que la commission des finances allait se montrer particulièrement attentive à la mise en œuvre de la LOLF et à la réforme de la comptabilité de l'Etat, notamment en ce qui concerne les engagements hors-bilan et l'élaboration de comptes consolidés de ce dernier.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a, enfin, souhaité l'application aux prévisions budgétaires d'un « principe de précaution », de façon à ce que les éventuelles surprises enregistrées en matière de recettes fiscales ou non fiscales soient plutôt bonnes que mauvaises, ce qui permettrait d'éviter les annulations de crédits et d'améliorer le solde.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Marc Massion, jugeant la présentation du rapporteur général très technique, a reconnu que le niveau des ressources ne se décréait pas et que des prévisions trop prudentes pouvaient laisser à penser que le gouvernement ne croyait pas à la croissance, ce qui pouvait contrarier l'instauration d'un climat de confiance dans l'économie.

Mais il a souligné que les baisses d'impôt sur le revenu, prises conformément aux engagements du Président de la République, n'avaient pas empêché la croissance d'être inférieure aux prévisions, ce qui indiquait que le choix budgétaire ainsi effectué s'était révélé erroné.

M. Aymeri de Montesquiou a suggéré que des économies soient imposées au préalable aux administrations, dès lors que leurs dépenses ne devaient pas globalement s'accroître, afin d'éviter de recourir, en cours d'exercice budgétaire, à des mesures de régulation prêtant à contestation. Il s'est déclaré favorable au principe de précaution préconisé en matière d'évaluation des recettes par le rapporteur général.

Mme Marie-France Beaufls a souligné le caractère, selon elle, critiquable, des baisses d'impôts décidées en 2003 alors que le sort du plus grand nombre ne s'était pas amélioré.

Elle a déclaré difficilement imaginer comment un budget pouvait être élaboré à partir d'une hypothèse de croissance nulle des dépenses et a estimé qu'il n'était pas de bonne politique de procéder, en tout début d'exercice, à des

gels de crédits. Elle a évoqué, enfin, la diversité des degrés d'efficacité économique des différentes catégories de dépenses et souhaité que la commission puisse approfondir son analyse en ce domaine.

M. Jean Arthuis, président, a alors observé que le fait de retenir une hypothèse de croissance nulle des dépenses constituait une application du « principe de précaution » et que sa déclinaison, quant aux estimations de recettes, impliquait que ces dernières doivent reposer sur une hypothèse réaliste de croissance du PIB.

M. Alain Lambert, après avoir rendu hommage à la qualité pédagogique de la présentation du rapporteur général, a évoqué les difficultés rencontrées en matière de prévisions.

Il a souligné que les erreurs d'appréciation sur la croissance affectaient les recettes, mais pas les dépenses pour lesquelles il était effectivement possible de prévoir, et surtout de faire appliquer, la norme de « progression zéro » en volume.

Il a également insisté sur les problèmes d'appréciation des dépenses évaluatives dont la sous-estimation fréquente pouvait conduire à des compensations au détriment d'autres dotations déjà soumises à de strictes limitations.

Enfin, estimant que la régulation constituait une situation intermédiaire entre l'autorisation parlementaire donnée en matière de dépenses et l'annulation des crédits budgétaires, il a jugé nécessaire, en même temps que de se montrer plus rigoureux dans l'estimation des crédits évaluatifs, de procéder au « nettoyage des montagnes de reports accumulés sur plusieurs exercices ».

M. Paul Girod s'est félicité de ce que la forte diminution des reports en 2003 concerne aussi bien ceux de l'année précédente que ceux sur l'année ultérieure. Il a fait valoir que la prévision de croissance gouvernementale dans la loi de finances initiale pour 2003 ne se situait qu'à un demi point au-dessus de celle de la majorité des économistes. Il a donc réfuté qu'une « erreur de prévision » en matière de croissance puisse être imputée au gouvernement.

M. Bernard Angels a rappelé la sévérité dont avait fait preuve la commission, quand le Sénat était dans l'opposition, vis-à-vis des erreurs de prévision du gouvernement de l'époque, tout en reconnaissant que les renversements de conjoncture économique étaient difficiles à anticiper.

Il a estimé qu'il fallait « capter » la croissance à défaut de pouvoir la « provoquer », mais que les mesures gouvernementales avaient « cassé » cette dernière faute, notamment, d'augmentation suffisante du pouvoir d'achat des ménages.

M. Maurice Blin a déclaré qu'on était toujours sûr de la dépense mais jamais de la croissance, ce qui rendait la tâche des gouvernants impraticable, sauf à vouloir, soit soutenir la consommation intérieure qui finissait par excéder les capacités de production, soit « tenir la dépense », à condition que cette dernière fût mesurable, ce qui était parfois très difficile, s'agissant, notamment, des dépenses de personnel. Il a estimé que c'était, en définitive, l'efficacité, pour la collectivité, des dépenses engagées qui devait l'emporter sur toute autre considération.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que la baisse d'impôt sur le revenu (2 milliards d'euros) avait eu un impact relativement modique sur l'ensemble de la diminution des recettes (11,1 milliards d'euros).**

Il a fait valoir que la consommation n'était pas l'unique moteur de la croissance qui dépendait, aussi, de l'investissement et de l'innovation, d'où la pertinence de politiques de l'offre qu'il convenait de réhabiliter.

Il a déclaré que la prévision la plus importante dans une loi de finances initiale était celle concernant le solde budgétaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également fait valoir qu'il était nécessaire de « dépolitiser » les prévisions de croissance dont la portée symbolique était devenue excessive, peut-être en les confiant, comme dans d'autres pays, à des experts indépendants, extérieurs à l'administration.

Il a rappelé la prudence qui avait prévalu en 2004 quant au niveau de la croissance, l'estimation du gouvernement se situant en dessous du consensus des économistes, y compris en ce qui concernait l'élasticité des recettes.

Pour 2003, il a souligné le mérite de l'exécutif à avoir réagi sans tarder, par un gel de crédits en tout début d'exercice, à la dégradation de la conjoncture rencontrée dès la fin de 2002.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la commission avait, de son côté, proposé, encore plus tôt, soit dès novembre 2002, d'effectuer 30 millions d'euros d'économies, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2003.

A l'issue de cet examen, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'ensemble des articles puis l'ensemble du projet de loi de règlement du budget pour 2003.**

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article 1^{er}

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

(En euros)

	Charges	Ressources	Solde
A. OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF			
<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		
Total pour le budget général	278 274 657 542,20	221 559 459 610,77	-56 715 197 931,43
<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
Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)	284 837 835 349,84	227 709 442 911,67	-57 128 392 438,17
<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	»
Totaux des opérations à caractère définitif (A)	302 851 213 497,47	245 722 821 059,30	-57 128 392 438,17
B. OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE			
<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
Totaux des opérations à caractère temporaire hors F.M.I. (B)	71 869 521 222,05	72 051 559 712,69	182 038 490,64
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I. (A+B)			-56 946 353 947,53
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I., hors F.S.C.			-56 946 603 848,21

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Article 1^{er}

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
TOTAUX.....	299 778 988 993,55	3 175 170 812,20	1 432 012 602,65

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....	»	»	»
TOTAUX.....	16 999 185 991,45	»	59,55

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 2

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

Article 5

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.

Sans modification.

<i>(En euros)</i>			
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
TOTAUX.....	18 356 510 791,27	13 865 064,85	67 825 348,58

Article 6

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.

Sans modification.

<i>(En euros)</i>			
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
TOTAUX	11 819 383 479,63	0,47	12,84

Article 7

Article 7

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

Sans modification.

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.

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.

<i>(En euros)</i>			
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
TOTAUX.....	18 013 378 147,63	142 969 137,37	188 875 237,74

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.

<i>(En euros)</i>					
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
I.- Opérations à caractère définitif					
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	»
II.- Opérations à caractère temporaire					
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	»
Totaux	80 052 110 536,58	81 327 170 670,03	11 572 029 020,97	30 756 512,14	8 022 000 846,48

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 8

Sans modification.

Article 9

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

Totaux généraux	86 385 040 257,71	87 293 492 907,36	12 193 104 405,91	5 902 844 220,95	8 022 000 846,48
-----------------------	----------------------	----------------------	-------------------	------------------	------------------

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.

(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	»
TOTAUX	39 464 686 259,04	3 540 745 461,51

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

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.

Sans modification.

(En euros)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2003		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
I. Opérations à caractère définitif						
<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
TOTAL I	230 248 086,51	183 661 063,57		401 694 806,22	0,58	18 384 839,07
II. Opérations à caractère temporaire						
<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	»	»	»

Texte du projet de loi

Comptes d'opérations monétaires						
906-06 Soutien financier à moyen terme aux États membres de la Communauté économique européenne	»	»	»	»	»	»
TOTAL II	»	»	26 317 746,04	»	»	»
TOTAL GÉNÉRAL	230 248 086,51	183 661 063,57	26 317 746,04	401 694 806,22	0,58	18 384 839,07

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
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	21 768 843,28	
Dotations aux amortissements - charges financières		
– dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	3 368 795,98	
– dotations aux amortissements des décotes	985 600 721,50	
Quote-part des primes sur emprunts et bons du trésor à intérêts annuels (BTAN)		1 218 215 215,48
Pertes et profits sur rachat de dette négociable		
– 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
Pertes et profits divers sur emprunts et engagements		
– pertes diverses	4 281,38	
– profits divers		3 319 988,97
TOTAUX	1 350 289 351,93	1 256 070 712,33
SOLDE	94 218 639,60	

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

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 11

Sans modification.

(1)

Article 12

Sans modification.

(2)

(3)

Texte du projet de loi

l'Étranger (T.G.E.) au titre de la régie auprès de l'ambassade de Monrovia (Libéria).

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 ⁽¹⁾	2 340 331,33 leones 150,70 USD ⁽²⁾	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 ⁽³⁾	206,71 €
Total			99 823,26 €

(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 €

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

(4)

Article 13

Sans modification.

(5)

(6)

(7)

Article 14

Sans modification.

(8)

Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale

– Remises de dettes aux pays les moins avancés	1 048 895 255,92 €	
– Pertes et profits sur emprunts et engagements	94 218 639,60 €	
– 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 :		(9)
		(10)
– 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>	