

N° 291

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 2004

RAPPORT D'INFORMATION

I. FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'exécution du budget 2003,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,
Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. L'EXÉCUTION 2003 MARQUÉE PAR LA MAUVAISE CONJONCTURE	6
A. LE RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	8
1. <i>La croissance du PIB en 2003 : 0,5 %, pour une prévision de 2,5 %</i>	8
2. <i>Les facteurs récessifs</i>	9
B. UNE NOUVELLE ANNÉE DE FORTE BAISSÉ DES RECETTES DE L'ÉTAT	9
1. <i>Une baisse des prélèvements obligatoires significative</i>	10
2. <i>Le net fléchissement des recettes de l'Etat en 2003</i>	12
a) <i>Des moins-values de 11,1 milliards d'euros</i>	12
b) <i>Le recul des recettes d'impôt sur les sociétés et de TVA</i>	12
c) <i>Une élasticité des recettes fiscales au PIB conforme aux prévisions</i>	13
d) <i>Des recettes non fiscales plus faibles par suite du report du versement UNEDIC</i>	14
e) <i>Les cessions d'actifs : 2,5 milliards d'euros contre 8 milliards d'euros prévus</i>	17
3. <i>Des prélèvements sur recettes supérieurs aux prévisions</i>	18
C. LES DÉPENSES CONTENUES AU NIVEAU DU VOTE INITIAL DU PARLEMENT.....	19
1. <i>Des plafonds respectés</i>	19
2. <i>Des évolutions de dépense par nature contrastées</i>	20
3. <i>La poursuite de l'effort en matière de reports</i>	23
D. LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION DES FINANCES DE L'ÉTAT	25
1. <i>Le niveau historiquement élevé des déficits publics</i>	25
2. <i>Les conséquences sur la dette</i>	27
3. <i>La mise entre parenthèse du pacte de stabilité et de croissance</i>	29
II. L'EXÉCUTION 2004 AXÉE AUTOUR DE LA RESTAURATION DE MARGES DE MANOEUVRE	32
A. LE DYNAMISME APPARENT DES RECETTES	32
1. <i>Les recettes au 15 avril 2004</i>	32
2. <i>Une croissance des recettes de la TVA liée à un réajustement de périmètre budgétaire</i>	33
B. LES PREMIÈRES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE.....	34
1. <i>Les caractéristiques générales</i>	34
2. <i>La méthode</i>	34
C. LA RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES	34
1. <i>Les zones budgétaires « hors gel »</i>	34
2. <i>Le cas du ministère de la défense</i>	35
3. <i>Des gels relativement concentrés</i>	35
CONCLUSION	38
EXAMEN EN COMMISSION	40
ANNEXES RELATIVES AUX PREMIÈRES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE 2004	44
1. <i>Comparaison 2003/2004 des gels de crédits</i>	44
2. <i>Effort de régulation des différents ministères</i>	45
3. <i>Répartition de la « base régulable » par titre</i>	46

INTRODUCTION

La présente initiative s'inscrit dans la perspective tracée par le rapport d'information de votre commission des finances intitulé « *En finir avec le mensonge budgétaire* » n° 485 (1999-2000), qui avait mis l'accent sur l'arbitraire des opérations de fin de gestion.

Elle a donné lieu à une visite sur place de votre rapporteur général, en l'occurrence, une entrevue avec M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget, en date du 16 mars dernier, dont l'objet était de se faire expliquer la façon dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait procédé à la clôture des comptes de l'exercice 2003. Elle a pu s'appuyer sur les informations contenues dans les réponses de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique à un questionnaire écrit de votre rapporteur général.

Il s'agit, à un moment critique de la gestion budgétaire, de vérifier le bien-fondé des multiples mouvements intervenant en fin de gestion, qui sont de nature à affecter le solde budgétaire.

L'objectif du présent rapport d'information est de faire le point de la situation de nos finances publiques afin de donner corps à cet « enchaînement vertueux » qui amène à discuter de la loi de règlement avant la loi de finances initiale pour l'année suivante, voire au moment du débat d'orientation budgétaire.

La démarche du présent rapport d'information consiste d'abord à commenter brièvement une vingtaine de tableaux et graphiques, relatifs à l'exécution du budget 2003, en s'efforçant d'attirer l'attention sur ce qui peut, dans la perspective du débat d'orientation budgétaire pour 2005, servir de leçon pour le présent et permettre d'évaluer la marge de manœuvre du gouvernement.

Pour compléter cette approche et compte tenu du moment où est présenté ce rapport, il a paru intéressant de porter à la connaissance du Sénat les premiers éléments d'information communiqués au Parlement sur l'exécution 2004 et, en particulier, sur les gels de crédits annoncés à la fin du mois d'avril dernier.

I. L'EXÉCUTION 2003 MARQUÉE PAR LA MAUVAISE CONJONCTURE

En dépit de la performance que constitue le respect d'un objectif de dépenses dans une conjoncture économique particulièrement déprimée, on ne peut que constater plus de 11 milliards d'euros de moins-values de recettes par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Il en résulte un déficit historiquement élevé et un accroissement très significatif de l'endettement.

Cette réalité ayant été prise en compte très tôt par le gouvernement, les résultats de l'exécution du budget 2003 sont en ligne avec la loi de finances rectificative et à ce stade, les comptes paraissent sincères.

La clôture de l'exercice 2003 a été fixée au 23 janvier 2004. Depuis un certain nombre d'années déjà, on se rapproche de l'objectif fixé par l'article 28 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui prévoit que la **durée de la période complémentaire à l'année civile ne peut excéder 20 jours**.

Dans la même perspective, on assiste à une **régression très nette des opérations de régularisation** dont l'objet est de permettre de rectifier des erreurs matérielles ou de préciser des imputations budgétaires non connues au moment de l'engagement de la dépense.

Votre rapporteur général a examiné la **liste des dépenses intervenues en période complémentaire sans relever d'anomalie**, ce qui laisse penser, en attendant le verdict de la Cour des comptes, que l'exécution a toutes les apparences de la sincérité, même si quelques points méritent des commentaires.

Cette sincérité peut être illustrée par le fait que le budget exécuté est à peu de choses près celui voté dans la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

Le tableau ci-joint résume le déroulement de l'exercice 2003. Il permet de **passer de l'autorisation parlementaire à l'exécution, du solde prévisionnel initial au solde définitif**.

**Budget de l'Etat pour 2003 :
de l'autorisation parlementaire à l'exécution**

(en milliards d'euros)

DEPENSES		RECETTES		SOLDES	(Hors CST)	(yc CST)
<i>Crédits inscrits en LFI 2003</i>	273,8	<i>Recettes nettes LFI</i>	228,2	<i>Solde prévisionnel initial</i>	- 45,6	- 44,6
Annulation LFR	- 5,2					
Ouvertures LFR	4,3					
<i>Crédits ouverts nets LFR 2003</i>	272,9	<i>Recettes nettes LFR</i>	218,2		- 54,7	- 54,1
	272,9					
Reports entrants	11,3					
Autres annulations	- 1,6					
<i>Crédits disponibles 2003</i>	282,6					
<i>Dépense exécutée 2003 hors FDC</i>	273,8	<i>Recettes nettes effectives</i>	217,1	<i>Solde définitif</i>	- 56,7	- 56,9
		Moins values de recettes	- 11,1	Dégradation du solde	- 11,1	- 12,3
Disponible au report sur 2004	8,8					
Rappel fonds de concours (FDC)	4,5					

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

Dans ce tableau, qui n'est pas présenté chronologiquement (ce qui aurait conduit à partir des reports « entrants ») mais par origine (législative ou réglementaire) des mouvements de crédits, les premières lignes récapitulent les votes du Parlement et leurs conséquences en matière de solde budgétaire.

Le **solde initial** qui était, y compris les comptes spéciaux du Trésor, de 44,6 milliards d'euros dans la loi de finances initiale, **est passé à 54,1 milliards d'euros en LFR pour s'établir à 56,9 milliards d'euros en exécution.**

En outre, on peut faire deux constats :

- les **crédits ouverts nets**, tels qu'ils résultent de la loi de finances initiale¹, **soit 273,8 milliards d'euros, sont identiques à la dépense exécutée** ;
- la **dégradation du solde**, hors comptes spéciaux du Trésor, est, à la décimale près, **identique à la moins value de recettes**.

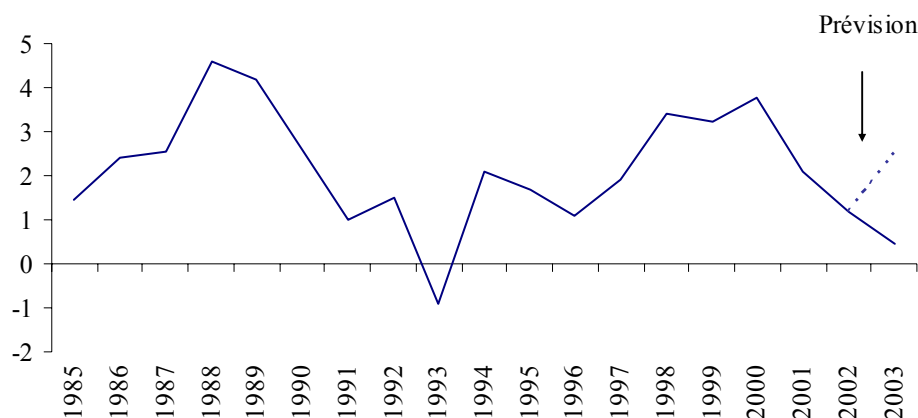
A. LE RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

1. La croissance du PIB en 2003 : 0,5 %, pour une prévision de 2,5 %

La croissance du PIB en 2003 a été de seulement 0,5 %, contre une prévision de 2,5 %, comme le montre le graphique ci-après.

La croissance du PIB de la France

(croissance annuelle, en %)



Sources : Insee ; projet de loi de finances pour 2003

¹ On relève en 2003 :

- en février, un **gel de 4 milliards d'euros de crédits initiaux**,
- à la mi-mars, **l'annulation de 1,4 milliard d'euros et le maintien du gel pour les 2,5 milliards d'euros restants**,
- fin avril, un **gel de 6,7 milliards d'euros de crédits reportés de 2002**,
- au début octobre, enfin, **l'annulation de près d'un milliard d'euros**.

Toutes ces annulations, ainsi que celles opérées par la loi de finances rectificative ont permis de faire face à **4,3 milliards d'euros de dépenses nouvelles**.

Elles ont permis de financer cinq décrets d'avance intervenus au cours de l'exercice.

Ce taux de 0,5 % correspond à la dernière estimation de l'Insee, publiée en avril 2004. Il est plus élevé que l'estimation d'octobre 2003, qui était de seulement 0,2 %.

Ainsi que ceci a été souligné dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003¹, si en septembre 2002 la prévision de 2,5 % était conforme au consensus des conjoncturistes, dès le mois d'octobre 2002, elle était devenue volontariste, le consensus n'étant plus que de 2 %.

Par ailleurs, dans le même rapport précité, votre rapporteur général, soulignait le risque que la croissance soit nettement inférieure au consensus.

2. Les facteurs récessifs

L'absence de reprise en 2003, qui a démenti les prévisions des conjoncturistes, s'explique par un double phénomène :

- tout d'abord, du fait notamment du conflit irakien (qui a favorisé un certain attentisme de la part des investisseurs et des consommateurs, et s'est accompagné d'une augmentation du prix du baril de « pétrole Brent », qui a dépassé 30 dollars), certains des principaux partenaires de la France ont connu en 2003 une croissance faible (0,4 % pour l'Italie), voire négative (- 0,1 % pour l'Allemagne), alors que la croissance des Etats-Unis, à la surprise des analystes, est demeurée de l'ordre de 3 % ;

- ensuite, l'euro a poursuivi en 2003 son mouvement de hausse amorcé en 2002 par rapport à la monnaie américaine, pour atteindre un taux de change proche de 1,2 dollar fin 2003.

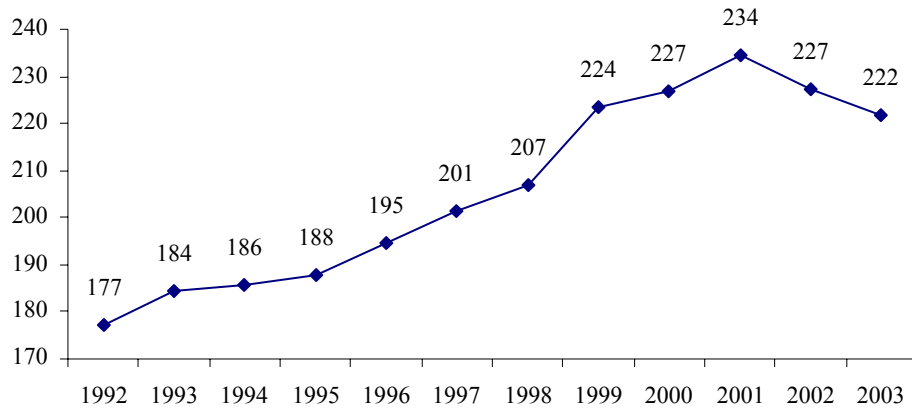
B. UNE NOUVELLE ANNÉE DE FORTE BAISSÉ DES RECETTES DE L'ÉTAT

L'examen de l'évolution des recettes de l'Etat depuis 10 ans montre clairement un retournement de tendance depuis 2002, comme en témoigne le graphique ci-après.

¹ *Rapport général n° 68 (2002-2003) Tome I de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances du Sénat.*

Les recettes de l'Etat

(en milliards d'euros)



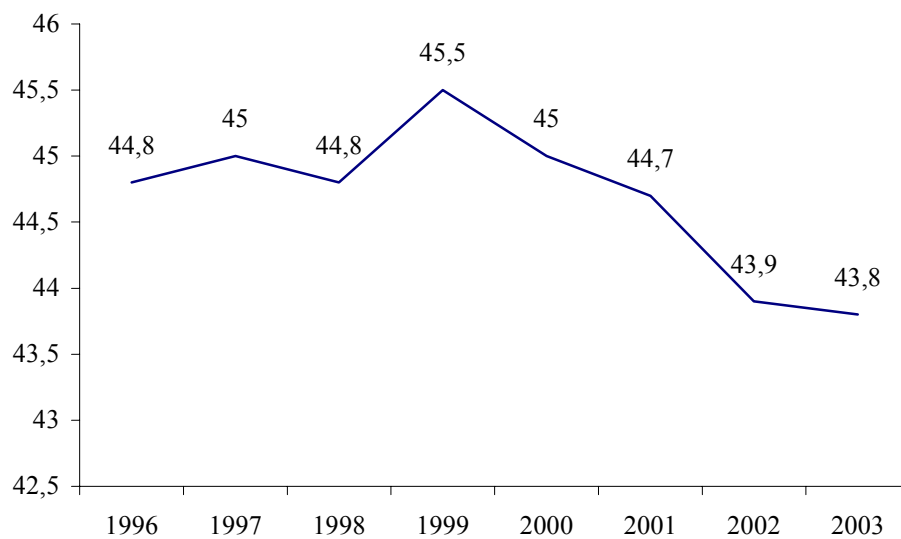
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Une baisse des prélèvements obligatoires significative

En conséquence des moins-values de recettes du budget de l'Etat, le taux de prélèvements obligatoires a diminué en 2002 et 2003.

Les prélèvements obligatoires

(en % du PIB)



Source : projet de loi de finances pour 2004, Insee

Il n'y a cependant pas lieu de se réjouir de cette diminution, qui résulte moins d'une dynamique positive que du creusement du déficit consécutif à une croissance du PIB inférieure aux prévisions tant en 2003 (0,5 % au lieu de 2,5 %) qu'en 2002 (1,2 %, contre une prévision de 2,5 %).

Les recettes du budget de l'Etat

(en millions d'euros)

	LFI 2002	Exécu- tion 2002	LFI 2003	Exécu- tion 2003	LFI 2004	Exécu- tion 2003/ LFI 2003	Exécu- tion 2003/ exécution 2002
Recettes fiscales (1)	250 370	240 220	248 740	239 820	256 490	- 8 920	- 400
Impôt sur le revenu	53 970	49 990	52 590	53 750	52 480	1 160	3 760
Impôt sur les sociétés – net (1)	39 960	37 520	37 750	35 050	34 580	- 2 700	-2 470
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	24 090	23 960	25 810	24 300	20 880	- 1 510	340
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - nette (1)	111 250	107 500	111 720	109 010	118 490	- 2 710	1 510
Autres recettes fiscales – nettes (1)	21 100	21 250	20 870	17 710	30 050	- 3 160	- 3 540
Recettes non fiscales (hors FSC et recettes relatives à la dette)	35 160	32 760	31 650	30 160	33 370	- 1 490	-2 600
Prélèvements sur recettes (2)	- 51 620	- 49 560	- 52 220	-52 920	- 61 650	- 700	- 3 360
Recettes du budget général (hors fonds de concours)	233 910	223 420	228 170	217 060	228 300	- 11 110	- 6 360
Recettes des fonds de concours		4 050		4 500			450
Recettes du budget général (y compris fonds de concours)		227 470		221 560			- 5 910

(1) recettes nettes des remboursements et des dégrèvements.

(2) prélèvements au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes.

Sources : situations budgétaires mensuelles ; projet de loi de finances pour 2004

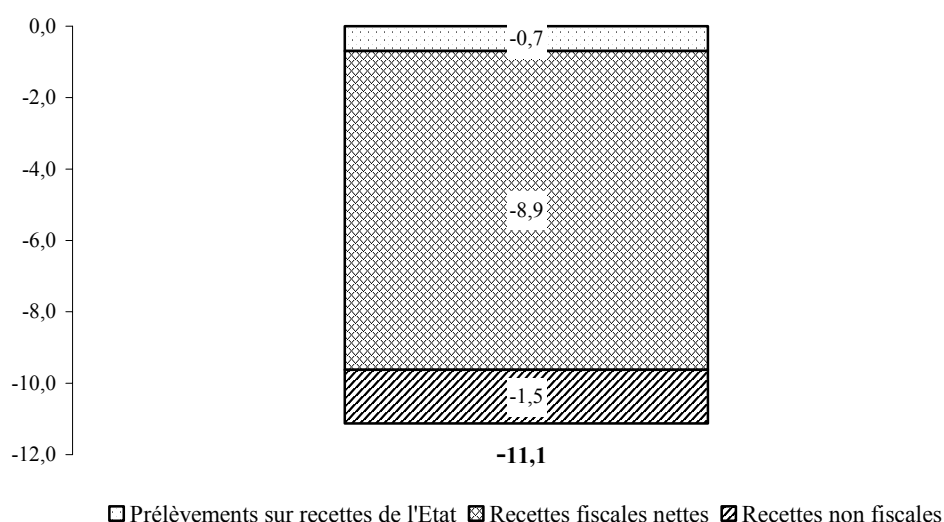
2. Le net fléchissement des recettes de l'Etat en 2003

a) Des moins-values de 11,1 milliards d'euros

Les moins-values de recettes par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 se sont élevées à 11,1 milliards d'euros. Elles s'expliquent en quasi-totalité par des recettes fiscales inférieures aux prévisions, comme permet de le constater le graphique ci-après.

Les moins-values de recettes par rapport à la loi de finances initiale pour 2003

(en milliards d'euros)



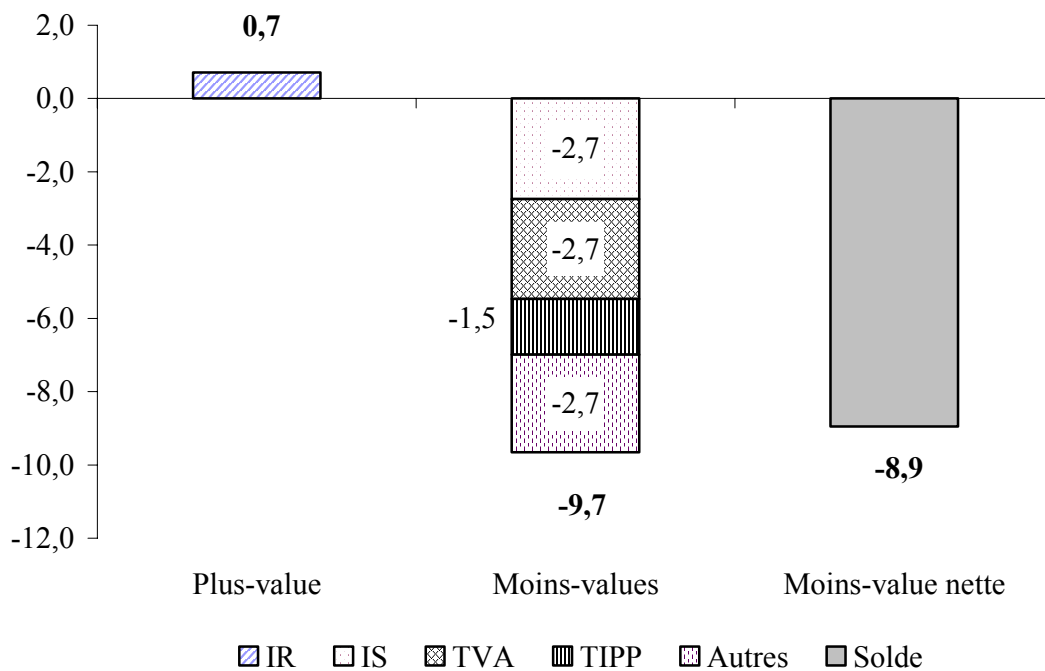
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

b) Le recul des recettes d'impôt sur les sociétés et de TVA

En matière de recettes fiscales, si le produit de l'impôt sur le revenu a été légèrement supérieur aux prévisions, celui de l'impôt sur les sociétés et de la TVA a été nettement inférieur, comme l'indique le graphique ci-après.

Les moins-values de recettes fiscales par rapport à la loi de finances initiale pour 2003

(en milliards d'euros)



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

c) Une élasticité des recettes fiscales au PIB conforme aux prévisions

Ces moins-values fiscales s'expliquent par la faible croissance du PIB.

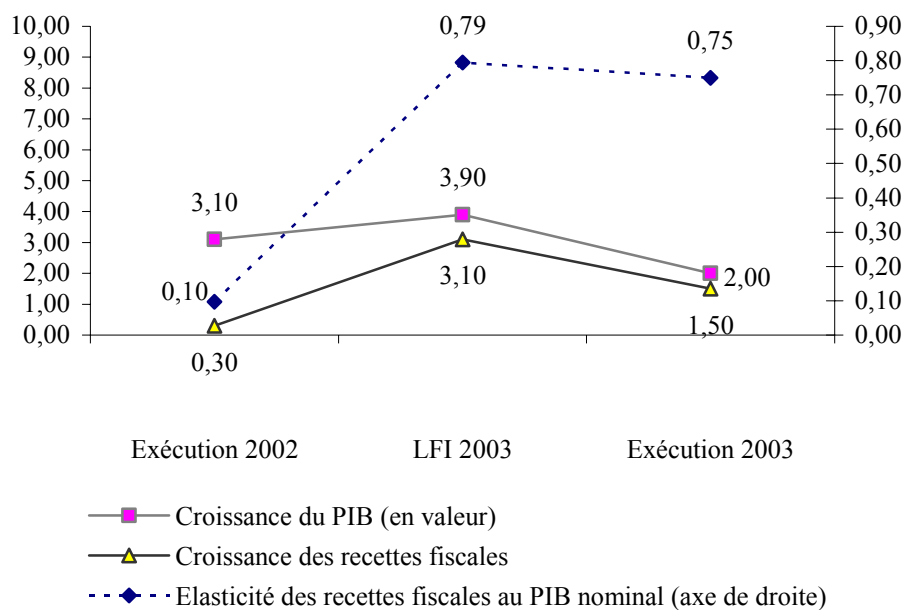
L'élasticité des recettes fiscales au PIB a été proche de 0,8, comme le prévoyait la loi de finances initiale pour 2003.

En revanche, la croissance du PIB en valeur, qui devait approcher 4 %, n'a été que de 2 %. Il en est mécaniquement résulté une croissance des recettes fiscales deux fois moindre qu'attendu : 1,5 %, contre une prévision de l'ordre de 3 %.

Les déterminants des recettes fiscales

*Croissance du PIB en valeur
et des recettes fiscales (en %)*

*Elasticité des recettes fiscales
au PIB nominal (en %)*



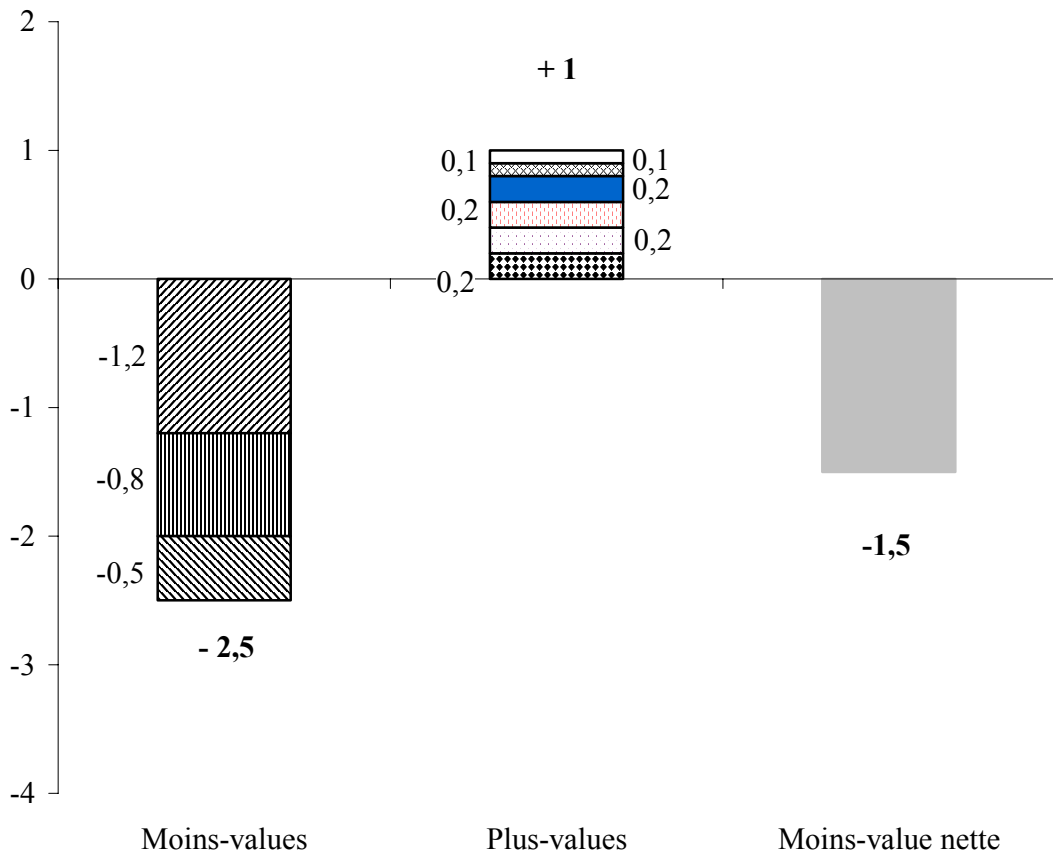
Sources : Insee, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, calculs de votre rapporteur général

d) Des recettes non fiscales plus faibles par suite du report du versement UNEDIC

Les moins-values de recettes non fiscales ont atteint près de 1,5 milliard d'euros.

Les moins-values de recettes non fiscales par rapport à la loi de finances initiale pour 2003

(en milliards d'euros)



- Solde
- Révision à la hausse du produit des amendes et des frais d'assiette sur impôts locaux
- ▣ Révision à la hausse des intérêts des prêts du Trésor
- Indemnisation non prévue de l'Etat (suite à la catastrophe AZF)
- ▣ Produit des amendes
- Apurement des versements 2002 de la compensation vieillesse
- ▣ Autres recettes non fiscales
- ▣ Révision à la baisse du produit des participations de l'Etat
- ▣ Réduction du prélèvement sur les fonds d'épargne
- ▣ Report du versement UNEDIC

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

Les moins-values de recettes non fiscales proviennent essentiellement du report du **versement UNEDIC (1,2 milliard d'euros)** :

- une convention du 1^{er} janvier 2001 prévoyait que l'UNEDIC verserait à l'Etat 7 milliards de francs (1,07 milliard d'euros) en 2001 et 8 milliards de francs (1,22 milliard d'euros) en 2002. Cet engagement a été inscrit dans la loi du 17 février 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Le 1,07 milliard d'euros a effectivement été versé par l'UNEDIC à l'Etat en 2001. En revanche, la dégradation de la situation financière de l'assurance chômage a entraîné le report du versement prévu pour 2002 ;

- la loi de finances initiale pour 2003 prévoit son report sur l'année 2003 ;

- **le ministre des affaires sociales a accepté en 2003 de reporter de nouveau ce versement. Une prochaine loi de finances** aurait donc dû indiquer l'année au cours de laquelle ce versement serait effectué. Selon les informations obtenues auprès de la direction du budget, **il ne serait pas possible avant 2006 ou 2007.**

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, **a confirmé cette information en indiquant lundi 3 mai 2004** que le gouvernement avait décidé « *d'aménager la créance qu'il détient sur l'Unedic de 1,2 milliard d'euros qui est en gros le coût de la réintégration de ces recalculés* ». La dette n'est donc pas totalement annulée, mais à valoir sur les éventuels et improbables à court terme, excédents dégagés par l'organisme paritaire de gestion du chômage.

Le versement d'EDF à l'Etat

A la suite d'une décision de la Commission européenne du **16 décembre 2003**, EDF a versé à l'Etat, le **16 février 2004**, une somme de **1,2 milliard d'euros**. Cette somme correspond au montant de l'impôt sur les sociétés qu'EDF n'a pas payé en 1997, du fait de la constitution de provisions pour le renouvellement du réseau de transport d'électricité. La Commission européenne considère en effet qu'il s'agit d'une aide d'Etat.

Cette somme n'apparaît pas dans le graphique ci-dessus. Certes, elle est bien prise en compte dans le déficit public **2003** au sens du traité de **Maastricht**, c'est-à-dire de la comptabilité nationale. Cela vient du fait que le « fait générateur », c'est-à-dire la décision de la Commission européenne, a eu lieu en 2003. Ainsi, le déficit public a été en 2003 de 4,06 % au lieu de 4,14 % ;

en revanche, le versement d'EDF n'est pris en compte par la **comptabilité publique** qu'au titre de l'année **2004**, parce qu'il n'a eu lieu qu'en février 2004.

Dans un communiqué de presse conjoint daté du 16 décembre 2003, M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et Mme Nicole Fontaine, alors ministre déléguée à l'industrie, ont indiqué qu'ils allaient étudier « *les options permettant de faire valoir le point de vue de l'Etat, y compris un recours devant la Cour européenne de justice* ».

Un tel recours a été intenté par EDF le 29 avril 2004.

e) Les cessions d'actifs : 2,5 milliards d'euros contre 8 milliards d'euros prévus

Le compte d'affectation spéciale 902-24 a enregistré, en 2003, 2,5 milliards d'euros de recettes de privatisations issues essentiellement des opérations de cessions d'actifs suivantes :

- en juillet 2003, l'Etat a cédé une participation dans Renault de 8,5 % pour un montant de 1,19 milliard d'euros ;

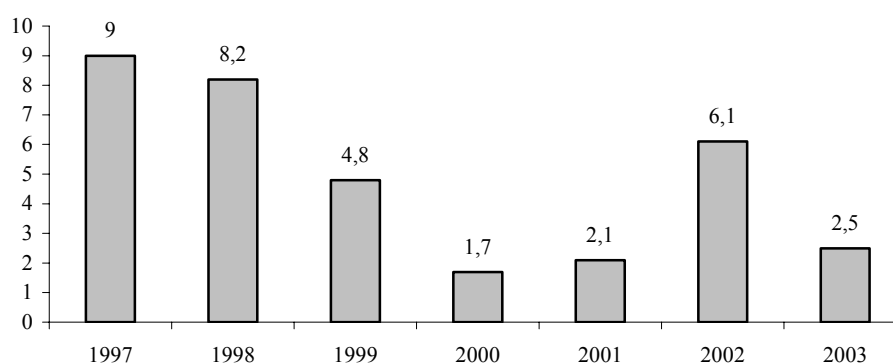
- en septembre 2003, l'Etat a cédé la totalité de la participation qu'il détenait dans Dassault systèmes, soit 15,74 % du capital, pour un montant de 601 millions d'euros ;

- en novembre 2003, l'Etat a cédé 52 millions d'actions de Thomson SA pour un montant de 950 millions d'euros.

Malgré des recettes inférieures à une prévision « optimiste », les résultats de l'année 2003 montrent l'accentuation d'un mouvement de privatisation à la fois pragmatique, en fonction des conditions de marché, et volontariste.

Cessions d'actifs 1997-2003

(en milliards d'euros)



Source : rapport sur l'Etat actionnaire 2003

L'Etat peut encore, dès 2004, réaliser d'importantes opérations patrimoniales : le seul montant de ses participations cotées s'élève actuellement à plus de 40 milliards d'euros.

Montant des participations cotées de l'Etat au 28 avril 2004

(en millions d'euros)

	Nbre total d'actions de l'entreprise	Nbre d'actions détenues par l'État	Part de l'État dans l'entreprise	Cours du jour en euros	Capitalisation boursière de la société	Capitalisation boursière de la part de l'État
Air France	219 780 887	118 645 918	54,0 %	14,90	3 274,74	1 767,82
Arcelor (ex Usinor)	510 550 218	129 818	0,0 % ⁽¹⁾	14,32	7 311,08	1,86
ASF	230 978 001	116 283 270	50,3 %	32,06	7 405,15	3 728,04
Bull	170 198 899	27 743 824	16,3 %	1,13	192,32	31,35
CNP	137 854 064	1 618 843	1,2 %	49,50	6 823,78	80,13
EADS	812 885 182	122 726 598	15,1 %	21,50	17 477,03	2 638,62
France Télécom	2 402 315 600	1 309 983 241	54,5 %	20,75	49 848,05	27 182,15
Alcan (ex Pechiney)	367 263 176	28 263	0,0 % ⁽²⁾	34,45	12 652,22	0,97
Renault	284 937 118	44 588 484	15,6 %	63,10	17 979,53	2 813,53
Thalès (ex TCSF)	171 862 292	53 754 184	31,3 %	31,76	5 458,35	1 707,23
Thomson	280 613 508	5 000 000	1,8 %	16,38	4 596,45	81,90
TOTAL						40 033,62

Source : Agence des participations de l'Etat

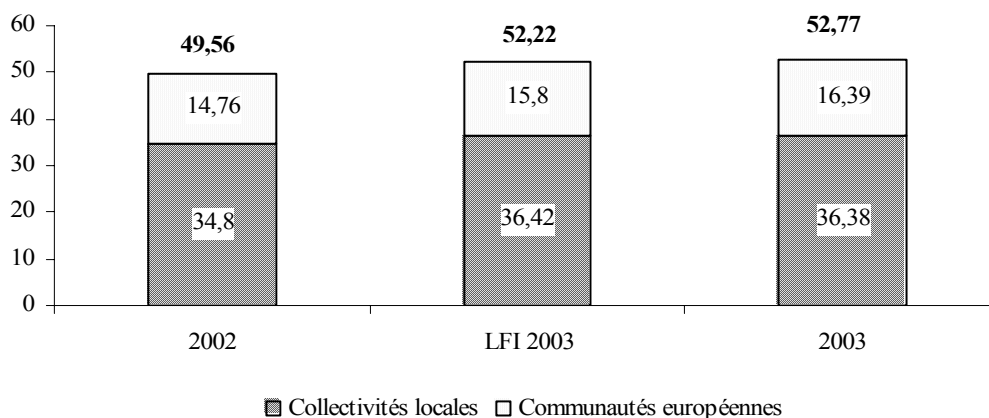
⁽¹⁾ 0,02 % - ⁽²⁾ 0,007 %

3. Des prélèvements sur recettes supérieurs aux prévisions

Les prélèvements sur les recettes de l'Etat ont été de l'ordre de 53 milliards d'euros, contre 50 milliards d'euros en 2002, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prélèvements sur les recettes de l'Etat

(en milliards d'euros)



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

Le principal écart entre la prévision de la loi de finances initiale pour 2003 et l'exécution 2003 concerne le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, de 600 millions d'euros supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale.

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 ;

- 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'euros².

C. LES DÉPENSES CONTENUES AU NIVEAU DU VOTE INITIAL DU PARLEMENT

1. Des plafonds respectés

La norme de dépense fixée par le Parlement a été respectée par le gouvernement. Tandis que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003 avaient été fixés à 273,812 milliards d'euros, l'exécution 2003 fait apparaître des dépenses d'un montant de 273,774 milliards d'euros.

Le respect du plafond de dépense est à mettre au crédit de l'action volontariste du gouvernement, qui s'est traduite par :

- une régulation budgétaire en cours d'année : 1,4 milliard d'euros de crédits annulés le 14 mars 2003 et 1 milliard d'euros de crédits annulés le 3 octobre de la même année ;

- cinq décrets d'avance intégralement gagés par des annulations de crédits ;

- des ouvertures de crédits modérées en collectif de fin d'année.

¹ Ces informations figurent dans le 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).

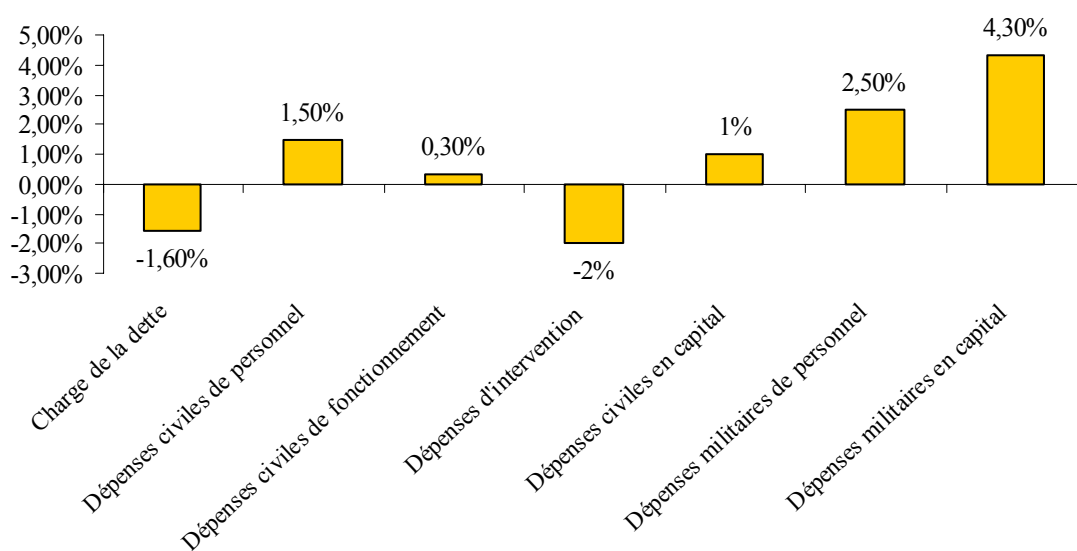
² Soit un surcoût de 199 millions d'euros au titre de la ressource PNB et une décote de 89 millions d'euros au titre de la ressource TVA.

2. Des évolutions de dépense par nature contrastées

Le gouvernement a tout d'abord bénéficié par rapport à 2002 d'une évolution favorable des taux d'intérêt qui a permis une diminution des charges de la dette. La progression des dépenses de fonctionnement a par ailleurs été fortement ralentie. Enfin, les mesures de régulation budgétaire ont fortement touché les crédits d'intervention. Ceci a permis de maintenir l'effort en matière de dépenses militaires.

Evolution des dépenses par rapport à l'exercice 2002

(en %)



Pour la première fois depuis de nombreuses années, les grèves intervenues en 2003 ont donné lieu à des retenues sur salaires significatives. Ces retenues, dont le tableau ci-après précise la répartition, ont minoré d'autant les dépenses de personnel.

Les retenues sur salaires pour fait de grève en 2003

La rémunération des agents de l'Etat est gérée par l'application informatique PAY. Celle-ci assure le calcul, le versement et la préparation de la comptabilisation des dépenses de personnel. Cette application n'a toutefois pas pour objet de donner des informations budgétaires sur le montant des retenues opérées pour fait de grève. En effet, la procédure de mise en oeuvre des retenues ne se prête pas à un tel décompte.

En cas de grève, les jours de retenue sont insérés dans le processus de paye pour minorer la rémunération selon la procédure suivante : le gestionnaire de paye adresse au comptable public les éléments relatifs au nombre de jours de grève par agent en même temps que l'ensemble des données fournies mensuellement au titre de la paye. Ces données sont intégrées par « dactylocodage » dans l'application PAY. L'exploitation des saisies permet d'appliquer automatiquement les quotités saisissables.

Ces données sont ensuite déversées dans une application de suivi de la consommation budgétaire (ACCORD ou NDL), qui réalise notamment l'imputation budgétaire de la dépense.

Ainsi cette « non-dépense » que représentent les retenues pour faits de grève, ne fait pas l'objet d'une mesure spécifique dans des applications qui n'ont pas été conçues à cet effet. Dès lors, des restitutions, en termes d'impact budgétaire de l'économie réalisée, ne sont pas possibles à partir des applications comptables.

Dès 2003, la direction générale de la comptabilité publique a mis en oeuvre une procédure de suivi des retenues pour fait de grève, d'abord agissant du ministère de l'éducation nationale (la question se posant avec une acuité particulière dans ce ministère), puis pour les autres ministères.

Ce suivi porte sur le nombre de journées de grève ainsi que le nombre d'agents signalés grévistes enregistrés au titre d'un mois de paye donné. Ces données sont issues des listings ou fichiers transmis par chaque gestionnaire à l'appui des éléments de rémunération à payer, afin de contribuer à la liquidation des sommes dues à chaque agent.

La synthèse des données recueillies auprès de la direction du budget à la mi-avril est présentée dans le tableau ci-après.

Au total, le nombre de journées retenues sur salaires pour fait de grève s'élève à 3,785 millions, ce qui est manifestement en-deça des journées de grève effectivement subies par les usagers des services publics.

Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, les journées retenues sur salaires pour fait de grève en 2003, qui se sont élevées à 3,149 millions, représentent 240 millions d'euros d'économies, chiffres à mettre en rapport avec le nombre des personnels de l'Education nationale, qui sont, toutes catégories confondues, de l'ordre d'1,2 million.

En extrapolant ce montant de 240 millions d'euros à l'ensemble des journées de retenue, on arrive à une **économie totale pour l'Etat de l'ordre de 280 millions d'euros. Ce chiffre ne peut être, ni confirmé, ni infirmé par la direction du budget**, qui ne disposerait pas des éléments nécessaires à une telle évaluation.

On ne peut que s'étonner à la fois de ce que la représentation nationale ne puisse obtenir aucune information précise de l'Administration à ce sujet et de ce que la direction du budget semble se satisfaire d'une situation dans laquelle elle n'est pas en mesure de les fournir.

Nombre total des jours de retenues pour faits de grève intervenus en 2003

Ministères	avr-03	mai-03	juin-03	juil-03	août-03	sept-03	oct-03	nov-03	déc-03	janv-04	févr-04	TOTAL
Culture		65	319	1 926	41 495	1 659	2 164	435	36	144	0	48 243
Agriculture		65	3 556	4 741	4 579	15 606	7 650	5 257	33	8 999	21	50 507
Education nationale	février-55	138 951	258 766	810 709	704 779	395 616	298 412	231 808	72 672	100 187	7 434	3 149 037
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	DGCP (1)	15 103	70 998	32 833	385	395	46	5	0	113	194	120 072
	DGDDI (2)	1 249	700	7 759	1 322	910	208	7	70	24	47	12 296
	DGI (3)	14 584	88 883	46 163	1 157	152	107	14	10	1 147	191	152 408
	DGCCRF (4)		pas de prise en compte en mai	3 550	2 575	249	0	7	14	0	0	0
Intérieur		1 470	108	8 384	3 575	1 360	516	89	69	10	0	15 581
Justice		1 451	227	7 666	4 520	3 418	1 093	747	1 159	207	0	20 488
Equipement - Transport - Logement - Tourisme - Mer		3 289	7 977	56 460	41 211	20 384	17 261	2 145	614	303	0	149 644
Sport										16	14	30
Travail - Santé - Solidarité		1 269	36	4 972	3 447	2 269	2 047	1 383	306	309	96	20 192
Enseignement supérieur		836	2 106	5 484	5 693	2 241	1 761	1 362	301	58	44	40 097
Défense			pas de prise en compte en mai/juin	23 123	14 528	1 151	1 124	50	19	84	0	84

(1) Direction générale de la comptabilité publique

(2) Direction générale des douanes et des droits indirects

(3) Direction générale des Impôts

(4) Direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes

3. La poursuite de l'effort en matière de reports

L'exercice 2002 avait déjà été marqué par une forte réduction des reports sur l'exercice 2003 avec seulement 11,3 milliards d'euros de « reports entrants » en 2003. Cet effort s'est poursuivi puisqu'à peine 8,8 milliards d'euros sont reportables sur l'exercice 2004.

Evolution des crédits de reports

(en millions d'euros)

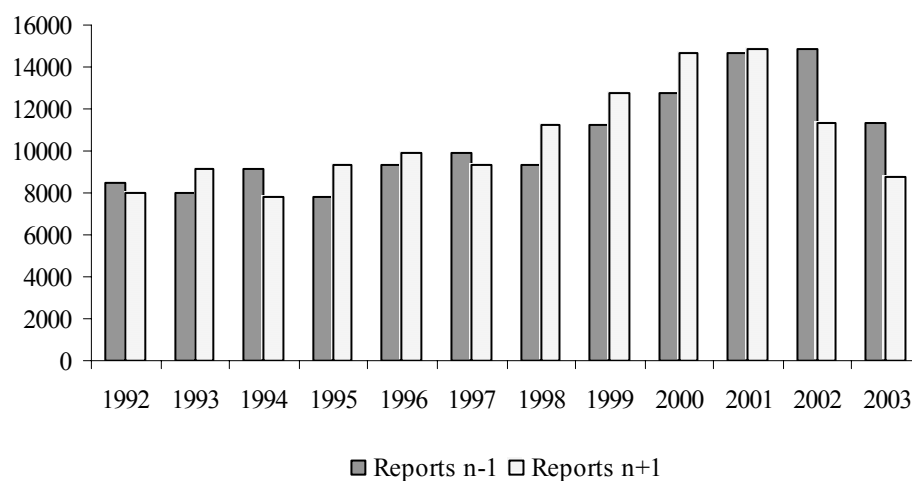
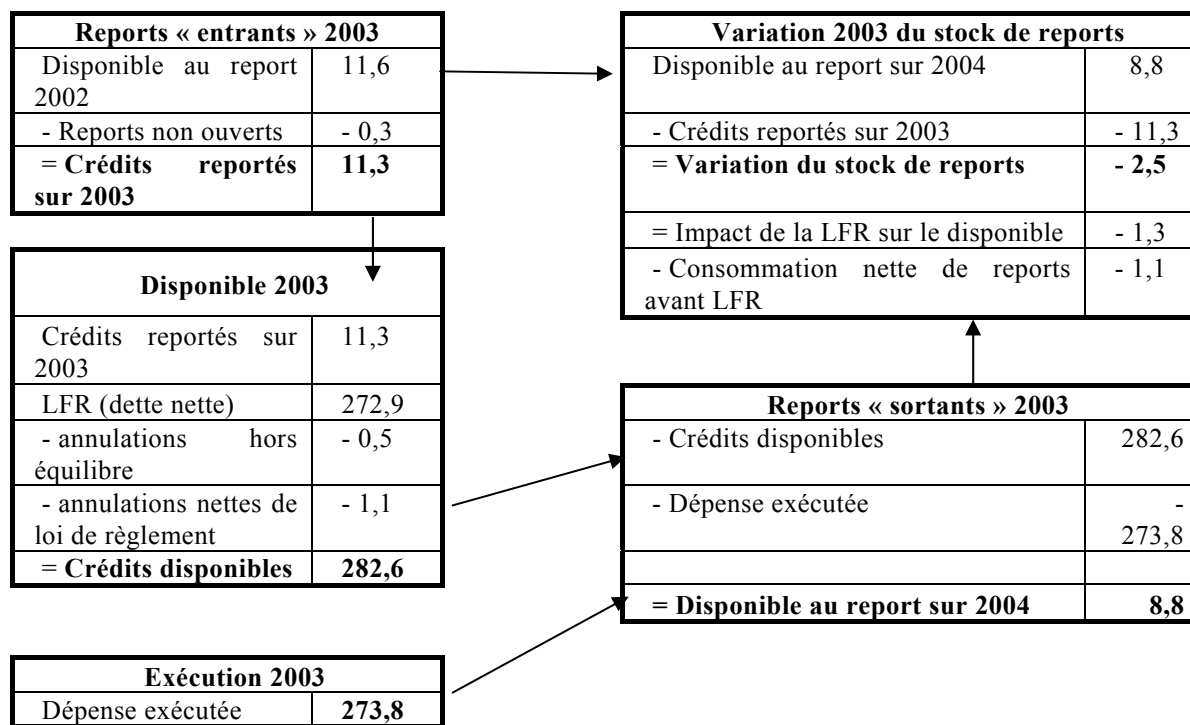


Tableau de passage reports « entrants »/reports « sortants »

(en milliards d'euros)



NB : Dans ce schéma, la dépense exécutée est présentée « hors fonds de concours », c'est à dire nette des rattachements de fonds de concours.

Du fait de cette présentation, les fonds de concours sont par construction supposés consommés.

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

D. LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION DES FINANCES DE L'ETAT

1. Le niveau historiquement élevé des déficits publics

La situation de nos finances publiques au sens de Maastricht s'est détériorée entre 2002 et 2003 comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Evolution des déficits publics entre 2002 et 2003

	2002		2003	
	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB
Etat	- 58,0	- 3,8	- 61,3	- 3,9
Organismes divers d'administration centrale	- 9,9	0,6	6,5	0,4
Administrations locales	2,7	0,2	1,7	0,1
Administrations de sécurité sociale	- 4,1	- 0,3	- 11,1	- 0,7
Total administrations publiques	- 49,5	- 3,2	- 64,3	- 4,1

Source : INSEE, comptes nationaux

Ce tableau montre que :

- **Les organismes divers d'administration centrale (ODAC), de même que les administrations locales, réduisent leurs déficits ;**
- **L'essentiel de la détérioration du solde du total des administrations publiques, qui passe de 49,5 milliards d'euros à 64,3 milliards d'euros, soit 4,1 %, provient de la Sécurité sociale.**

La « fuite » publiée dans *Le Monde* du 6 avril 2004, relative aux prévisions « officieuses » du gouvernement en matière de déficits (soit 4,1 % en 2004 et 4 % en 2005) n'apporte rien de nouveau.

Depuis l'automne 2003, la prévision « officielle » du gouvernement (3,6 % en 2004 et 2,9 % en 2005) s'écartait nettement de celle du consensus des économistes (4 % en 2004 et 3,8 % en 2005). La position du gouvernement était paradoxale, dans la mesure où ces prévisions de déficit public s'accompagnaient de prévisions de croissance (1,7 % en 2004 et 2,5 % en 2005) analogues à celles du consensus des conjoncturistes.

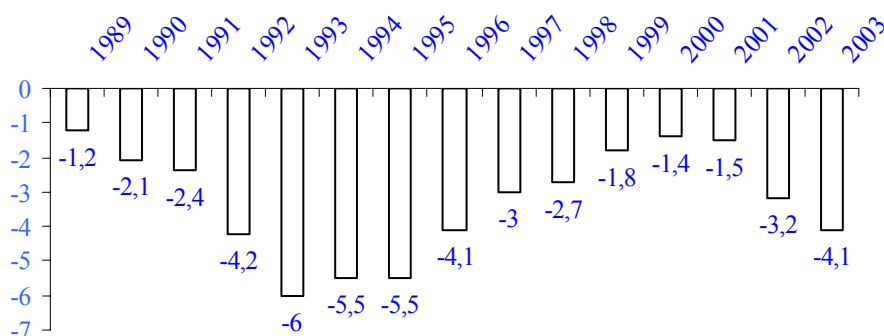
Ainsi, dans le rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2004, était-il souligné que, si l'on excluait deux organismes (le GAMA et le Crédit agricole), le gouvernement était « *le seul à prévoir un déficit aussi faible (3,6 %) avec une croissance aussi peu élevée (1,7 %) »*.

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

2. Les conséquences sur la dette

En 2002, la dette des administrations publiques aura augmenté de 94,6 milliards d'euros pour atteindre 992,1 milliards d'euros. Cette forte augmentation résulte d'un effet réel, le montant du déficit des administrations publiques, et de trois effets « comptables » :

- le capital de France Telecom a été augmenté ; cette recapitalisation est financée pour 9,6 milliards d'euros par endettement à travers l'organisme divers d'administration centrale (ODAC) chargé de porter ses participations (ERAP) ;

- les dépôts du Fonds de réserve des retraites (FRR) ont été retirés du compte du Trésor et placés à la Caisse des dépôts et consignations ;

- le découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a été retraité en emprunt.

Par ailleurs, la dette des collectivités territoriales est stable (105,3 milliards d'euros). En raison de l'accroissement de leur besoin de financement, la dette des administrations de sécurité sociale progresse très fortement pour atteindre 31,4 milliards d'euros fin 2003.

Niveau de la dette des administrations publiques

	2001*		2002*		2003*	
	Milliards d'euros	% du PIB	Milliards d'euros	% du PIB	Milliards d'euros	% du PIB
Etat	670,6	45,4	731,2	47,9	799,0	51,3
Organismes divers d'administration centrale	49,2	3,3	45,1	3,0	56,3	3,6
Administrations locales	105,8	7,2	105,0	6,9	105,3	6,8
Administrations de sécurité sociale	13,1	0,9	16,2	1,1	31,4	2,0
Total administrations publiques	838,7	56,8	897,5	58,8	992,1	63,7

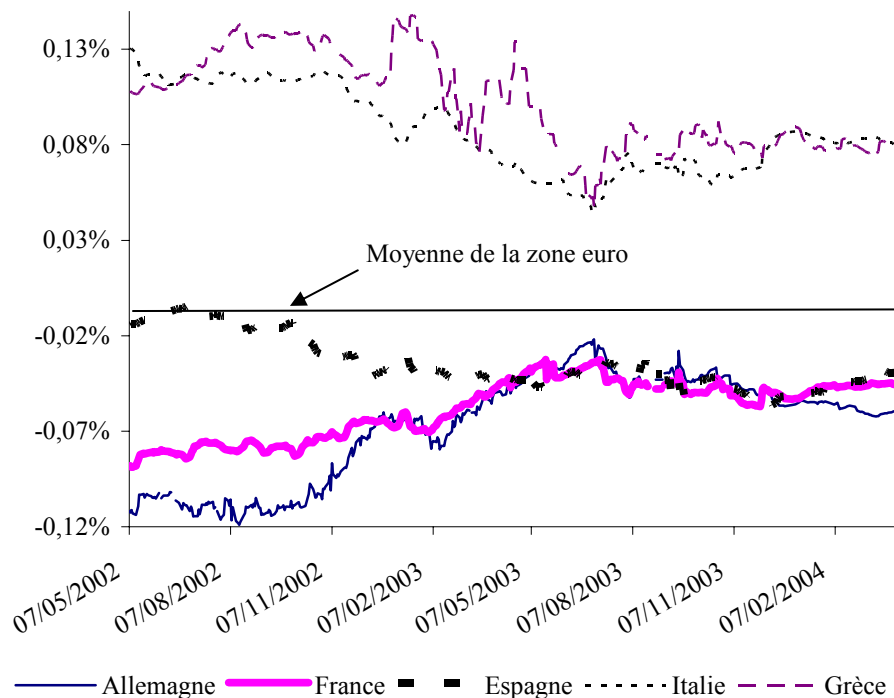
Source : Comptes nationaux, Insee

* au 31 décembre

On constate par ailleurs en ce qui concerne les conditions de refinancement de la dette de l'Etat une évolution relative des « spreads » peu favorable à la France.

Evolution relative des « spreads » dans la zone euro

(en PIB)



Source : Agence France-Trésor

Certes, le graphique ci-dessus démontre avant tout une convergence des conditions de financement européennes. Il permet néanmoins de relever que les performances relatives de certains pays s'améliorent (Espagne notamment) tandis que le différentiel de la France par rapport à la moyenne de la zone euro se réduit.

Si l'on ajoute à ces éléments les perspectives d'une éventuelle hausse des taux, on note une tendance à la hausse de la charge de la dette.

Impact sur la charge de la dette* d'une hausse de 100 points de base des taux

- 1,1 milliard d'euros au bout d'un an
(charge d'intérêt des BTF¹ = 110 milliards d'euros x 1 %)
- 2,3 milliards d'euros la deuxième année
(chiffre précédent + 120 milliards d'euros d'émissions x 1 %)
- Plus de 10 milliards d'euros à long terme (encours du portefeuille de dette x 1 %)

* 38,59 milliards en charge nette dans le projet de loi de finances 2004.

3. La mise entre parenthèse du pacte de stabilité et de croissance

En novembre 2003, le Conseil des ministres de l'Union européenne a rejeté les propositions de la Commission européenne tendant à rendre publiques les recommandations faites à l'Allemagne et à la France le 3 juin 2003, lors de la constatation de leur situation de déficit excessif, et à mettre en demeure ces deux Etats de réduire leur déficit public. Il a en revanche adopté des « conclusions » leur imposant des obligations proches de celles proposées par la Commission européenne, et suspendant la procédure de déficit excessif à leur encontre.

Maintenir la fiction d'un pacte intangible mais inapplicable ne peut qu'affecter négativement les relations intra-européennes et nuire à la crédibilité internationale de l'euro.

Les propositions faites pour réformer le pacte de stabilité et de croissance sont nombreuses. Il n'en demeure pas moins **qu'un certain consensus peut se dégager** sur les différents critères auxquels pourrait faire référence un pacte de stabilité et de croissance rénové pour devenir un véritable pacte de croissance, dont le point commun est qu'ils reviennent à raisonner sur le **cycle économique** :

- prise en compte, comme critère de solde public, du seul solde **structurel** ;

- application de la « **règle d'or** », qui consiste à ne prendre en considération que le seul solde **courant** établi hors dépenses d'investissement ;

- renforcement du caractère « **symétrique** » de la règle de déficit maximal par rapport au PIB, en incitant à dégager un excédent courant en phase haute du cycle.

¹ Bons à taux fixe.

En outre, il serait légitime de tenir compte :

- de **l'inflation**, les Etats « vertueux » à cet égard ne devant pas être pénalisés en raison des conséquences de cette faible inflation sur leurs finances publiques ;

- et de la **dette publique**, les Etats relativement bien placés en la matière pouvant, le cas échéant, avoir un déficit public plus élevé que les autres.

Enfin, l'instauration d'une **expertise économique pluraliste et transparente**, apparaît d'autant plus nécessaire que la notion de solde structurel jouerait un rôle plus important. En effet, un tel critère, techniquement difficile à évaluer et politiquement compliqué à présenter, ne pourra être accepté et légitime que s'il résulte d'une expertise incontestée.

II. L'EXÉCUTION 2004 AXÉE AUTOUR DE LA RESTAURATION DE MARGES DE MANOEUVRE

Par courrier en date du 20 avril 2004, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé la mise en réserve d'une fraction des crédits de l'exercice 2004 afin, comme en 2003, de « *ne pas dépenser plus que le montant autorisé par le Parlement* ». Cette mise en réserve constitue le premier acte des mesures de régulation budgétaire qui interviendront au cours de l'exercice 2004.

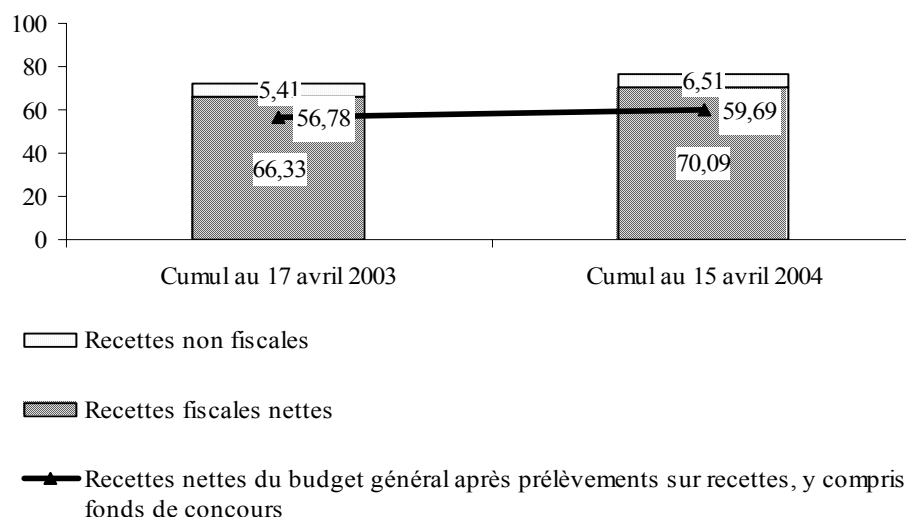
A. LE DYNAMISME APPARENT DES RECETTES

1. Les recettes au 15 avril 2004

Au 15 avril 2004, les recettes du budget général étaient supérieures de près de 3 milliards d'euros à celles enregistrées en 2003 à la même date, comme l'indique le graphique ci-après.

Comparaisons des recettes de l'Etat en 2003 et en 2004

(en milliards d'euros)



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

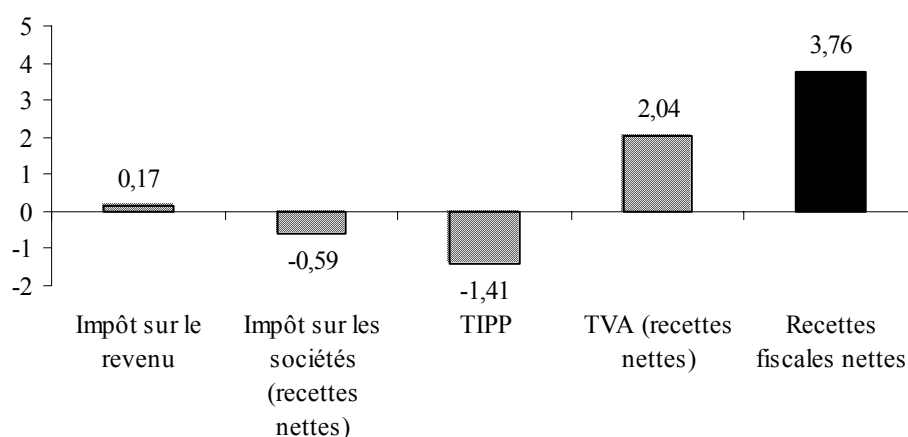
Ce plus grand dynamisme concerne tant les recettes fiscales que les recettes non fiscales.

2. Une croissance des recettes de la TVA liée à un réajustement de périmètre budgétaire

Dans le cas des recettes fiscales, ce dynamisme des recettes provient essentiellement de celui des recettes de TVA.

Supplément de recettes cumulées au 15 avril 2004, par rapport au 17 avril 2003

(en milliards d'euros)



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

Cette augmentation des recettes de TVA doit être relativisée, dans la mesure où l'exécution 2003 est encore peu avancée. Sur l'année, ces recettes devraient cependant être supérieures à celles enregistrées en 2003, du fait de la reprise annoncée de l'activité, mais aussi du retour au budget de l'Etat des recettes de TVA jusqu'alors affectées au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), évaluées à environ 5 milliards d'euros pour l'ensemble de l'année 2004¹.

¹ Jusqu'en 2003, le BAPSA recevait, en particulier, une fraction du produit de la TVA (cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA), représentant 35 % de l'ensemble des recettes du BAPSA. La loi de finances initiale pour 2004 a remplacé ce mécanisme par une augmentation du prélèvement sur les droits de consommation sur les tabacs.

B. LES PREMIÈRES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

1. Les caractéristiques générales

Par rapport à l'exercice 2004, la mise en place d'une réserve de crédits présente les singularités suivantes :

- elle est **plus tardive** qu'en 2003. Pour l'exercice 2003, le gel des crédits avait été initié le 3 février 2003. Une partie de ces crédits mis en réserve (1,4 milliard d'euros sur 4 milliards d'euros) avait été annulée dès le 14 mars. Le 24 avril 2003, intervenait une mise en réserve au titre des crédits de report de 2002 de l'ordre de 6,7 milliards d'euros ;

- le montant des gels de crédits est **très légèrement inférieur** à celui initié en 2003 : 3.776 millions d'euros contre 3.947 millions d'euros en 2003, soit 1,33 % des crédits ouverts en loi de finances initiale contre 1,43 % en 2003.

2. La méthode

Cette mise en réserve présente une caractéristique majeure par rapport à celle réalisée en 2003 : la **liberté laissée aux gestionnaires** qui peuvent choisir, au sein d'une « base régulable », les crédits destinés à être mis en réserve.

La « base régulable » est obtenue en soustrayant les dépenses obligatoires du ministère de la dotation globale. Mais il n'y a pas *a priori* de « clé forfaitaire » permettant de passer de la dotation de la loi de finances initiale à la « base régulable », tout dépendant notamment de la part des dépenses de personnel au sein du ministère.

C. LA RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

1. Les zones budgétaires « hors gel »

Un certain nombre de postes ne sont pas concernés par les mesures de gel budgétaire. Aux dépenses sanctuarisées, comme en 2004 et en 2003, parce que liées aux priorités définies par M. Jacques Chirac, Président de la République (sécurité routière, lutte contre le cancer, actions en faveur du handicap), il faut ajouter les **budgets des affaires étrangères, de la culture et de la recherche**. Ces ministères avaient tous supporté des mesures de régulation budgétaire en 2003, même si le ministère de la culture était parvenu à éviter les annulations de crédits.

2. Le cas du ministère de la défense

Le gel de crédits du ministère de la défense, comme d'ailleurs celui opéré sur le budget des autres ministères régaliens (intérieur et justice) n'est pas en soi une nouveauté. 800 millions d'euros de crédits avait été gelés le 3 février 2003 sur le budget de la défense, dont 700 millions d'euros au titre de l'investissement.

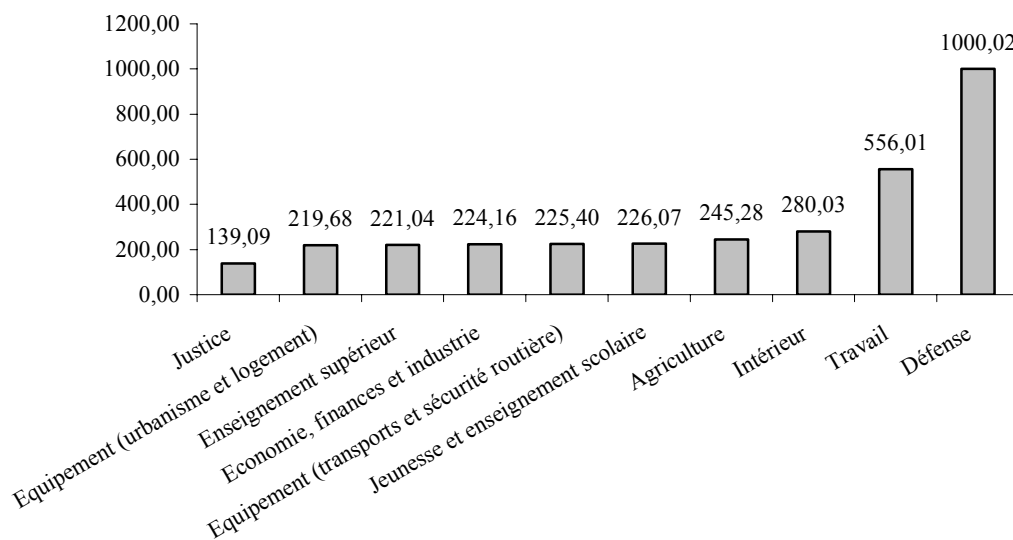
La spécificité des gels de crédits proposés sur le budget 2004 réside ailleurs. Son montant est, d'une part, accru de 25 % (1 milliard d'euros) ; d'autre part, **le statut de cette mise en réserve est incertain**¹. Les crédits gelés en 2003 au titre des budgets régaliens constituaient des « réserves d'innovation », destinées à gager d'éventuelles dépenses nouvelles de ces mêmes ministères. Il s'agissait d'une auto-assurance qui préservait la masse globale des crédits de ces ministères. Aucun engagement formel n'a encore été pris en ce sens pour 2004.

3. Des gels relativement concentrés

Par comparaison avec 2003, la régulation budgétaire porte sur un plus petit nombre de ministères, qui supportent donc des gels d'un montant substantiellement plus élevé.

Les gels de crédits les plus importants en 2004

(en millions d'euros)



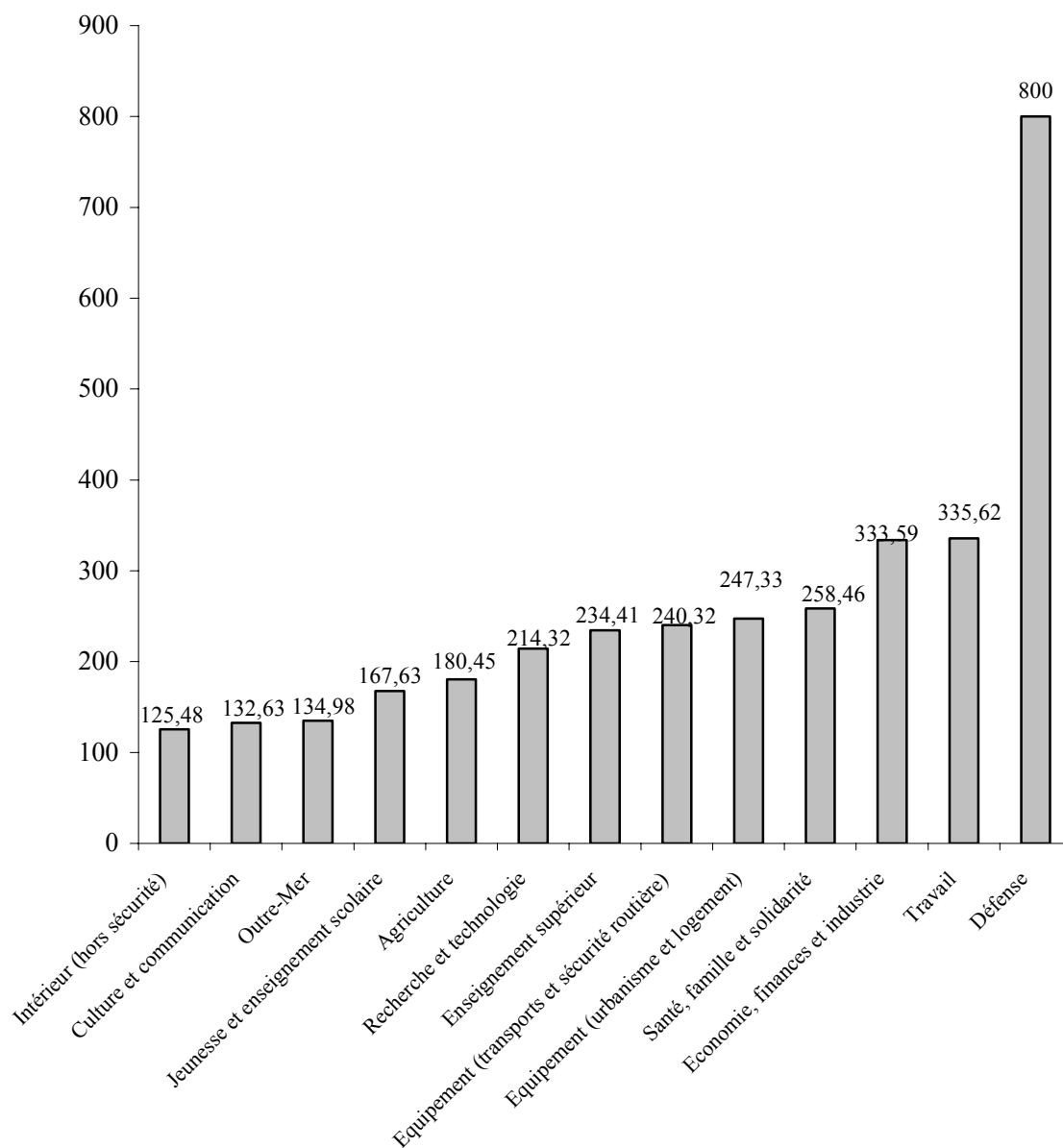
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Et notamment le traitement budgétaire des opérations extérieures.

Les gels de crédits supérieurs à 100 millions d'euros sont moins nombreux (13 contre 10 en 2003) du fait de la disparition de certains budgets contributeurs comme ceux de la culture ou de la recherche. Les budgets du travail et de la défense représentent 41 % des gels de crédits.

Les gels de crédits les plus importants en 2003

(en millions d'euros)



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

Les efforts réels des ministères sont très variables. Il n'y a pas de clé forfaitaire permettant d'aboutir à un effort identique pour chacun des ministères contributeurs. Les gels de crédits représentent ainsi 7,74 % de la « base régulable » au ministère de l'agriculture, 13 % de celle du budget du logement et 29 % de celle du budget du Conseil économique et social.

CONCLUSION

Ainsi, malgré un effort remarquable de maîtrise de la dépense au niveau voté par le Parlement, l'exécution du budget pour 2003 fait apparaître, par suite du fort recul des recettes consécutif au ralentissement de l'activité, un déficit exceptionnellement élevé et une croissance préoccupante de l'endettement.

Avant la préparation des orientations budgétaires pour 2005 et avant la réforme de l'assurance maladie, le présent rapport d'information a pour ambition d'attirer l'attention sur les défis financiers qui attendent le gouvernement.

Les premiers chiffres de l'exécution 2004 témoignent des difficultés à venir. Il ne faut pas dissimuler la vérité des finances publiques de la France. Il n'y a pas de « trésor caché » qui pourrait venir financer les besoins nouveaux des Français mais des choix à faire.

Pour retrouver des marges de manœuvre et desserrer l'étau budgétaire, le gouvernement devra faire preuve de cohérence et de volonté mais aussi d'imagination.

Beaucoup de détermination sera nécessaire pour que la France rejoigne le chemin de la convergence européenne, condition de la crédibilité de l'euro.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 5 mai 2004** sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu **une communication de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur l'exécution du budget 2003.**

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que cette communication résultait d'une visite sur place effectuée auprès de M. Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget, en date du 16 mars dernier, dont l'objet était de se faire expliquer la façon dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait procédé à la clôture des comptes de l'exercice 2003. Examinant le déroulement de l'exercice 2003 et la dégradation du déficit constaté entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution, passé de 44,6 milliards d'euros à 56,9 milliards d'euros, il a formulé deux constats : l'un que les crédits ouverts en loi de finances initiale, 273,8 milliards d'euros, étaient rigoureusement identiques au montant de la dépense exécutée, l'autre que la dégradation du solde, hors comptes spéciaux du Trésor, était, à la décimale près, identique à la moins-value de recettes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a montré que les 11,1 milliards d'euros de moins-values de recettes étaient liés au faible taux de croissance enregistré en 2003, qui s'établissait à 0,5 %, contre une prévision de 2,5 %. Il a néanmoins remarqué que, contrairement à 1993, l'année 2003, si elle avait été une année creuse en termes de croissance, n'avait pas été marquée par la récession. Il a expliqué que la conséquence logique de cette faible croissance était une baisse du taux des prélèvements obligatoires, en diminution en 2002 et 2003 par rapport à l'exercice précédent. Détaillant les moins-values de recettes, il a observé, en matière de recettes fiscales, que les recettes issues de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers avaient fortement régressé en 2003, mais qu'en revanche, l'exercice s'était achevé, par rapport à la prévision, par une plus-value sur l'impôt sur le revenu de 700 millions d'euros. Il s'est félicité, par ailleurs, de la justesse de la prévision du taux d'élasticité des recettes fiscales par rapport à l'évolution du PIB, l'exécution, avec un taux d'élasticité de 0,75, se trouvant proche de la prévision en loi de finances initiale, à 0,79. Il a également rappelé que la prévision du taux d'élasticité pour la loi de finances initiale pour 2004 était particulièrement prudente, puisqu'elle était de 0,6.

En ce qui concernait les moins-values de recettes non fiscales en 2003, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que celles-ci, de 2 milliards d'euros, provenaient, pour l'essentiel, du report du versement de l'UNEDIC de 1,2 milliard d'euros. Il a noté que les annonces du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale comportaient un nouveau report de cette créance. Enfin, il a fait état, en ce qui concernait les cessions d'actifs publics, d'un produit de 2,5 milliards d'euros, en retrait par rapport à la prévision de 8 milliards d'euros

établie en loi de finances initiale, ce qui témoignait d'une adaptation pragmatique aux conditions de marché.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est ensuite félicité du respect, en 2003, de la norme de dépense votée par le Parlement, à mettre au crédit d'une action volontariste du gouvernement dans ce domaine. Il a montré que l'évolution des dépenses, par rapport à l'année précédente, avait été contrastée, la progression des charges de fonctionnement se trouvant ralentie, les crédits de fonctionnement ayant été réduits et les dépenses militaires préservées, conformément à la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire. Il a salué la poursuite de l'effort en matière de reports, dont le montant, sur l'exercice 2004, s'établissait à 8,8 milliards d'euros, contre 11,3 sur l'exercice 2003.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a évoqué le niveau historiquement élevé du déficit des administrations publiques, qui avait atteint en 2003 4,1 % du PIB. Tout en rappelant le caractère conjoncturel de ce chiffre, il a souligné l'incidence très significative du solde des administrations de sécurité sociale sur le solde global. Après avoir détaillé les conséquences de ce déficit sur la dette publique, il a expliqué que la forte augmentation de celle-ci, de 94,6 milliards d'euros en 2003, avait également en partie des origines comptables, liées notamment au retraitement du découvert de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale en emprunt. Il a mis en exergue, par contraste, la stabilité de l'endettement des collectivités territoriales. Il s'est par ailleurs inquiété de la dégradation des conditions relatives de financement de la dette française, dont le différentiel favorable par rapport à la moyenne de la zone euro se réduisait, tandis que la qualité de la signature de certains pays, comme l'Espagne, s'améliorait nettement. Il a rappelé les conséquences d'une hausse de 100 points de base de l'ensemble des taux sur la charge de la dette, l'évaluant à 1,1 milliard d'euros au bout d'un an, à 2,3 milliards d'euros au bout de deux années et à plus de 10 milliards d'euros à long terme.

Pour conclure, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné que la maîtrise des dépenses constituerait, tout autant qu'en 2003, un impératif pour 2004 et qu'une première matérialisation de l'objectif formulé par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de « ne pas dépenser plus que le montant autorisé par le Parlement », avait consisté, le 20 avril 2004, en un gel de 4 milliards d'euros. Il a souligné que les priorités gouvernementales étaient toutefois globalement préservées.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité que la politique de maîtrise de la dépense initiée par M. Alain Lambert, lorsqu'il était ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, ait effectivement permis de respecter le plafond de dépenses voté par le Parlement.

M. Yves Fréville s'est déclaré de plus en plus mécontent des prévisions de recettes, notant que pour les impôts perçus avec un décalage d'une année, les justifications d'une mauvaise prévision étaient difficiles à percevoir.

M. François Marc a souhaité insister sur le décalage entre les mouvements de crédits engendrés à l'issue de 3 semaines de débats parlementaires sur le projet de loi de finances et l'importance des gels de crédits décidés, « sans concertation », par le pouvoir exécutif.

M. Maurice Blin s'est inquiété des coupes sévères opérées par le gel du 20 avril 2004 sur les crédits du ministère de la défense et souhaité connaître la répartition des gels entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

M. Jean Arthuis, président, en rappelant l'engagement du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de revenir prochainement devant la commission des finances, s'est interrogé pour savoir si les modèles économétriques permettant d'établir les prévisions de recettes n'avaient pas perdu de leur pertinence en raison de la globalisation économique et a souhaité qu'une étude puisse être réalisée sur ces outils.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est montré d'accord avec cette idée. Il a rappelé, néanmoins, l'exactitude de la prévision d'élasticité du gouvernement pour 2003. Faisant état de la dernière « situation hebdomadaire » des recettes de l'Etat, il a relevé une forte progression, d'une année sur l'autre, des recettes de TVA, encore difficile à interpréter à ce stade.

S'opposant à **M. François Marc** jugeant les mises en réserve de crédits peu respectueuses des droits du Parlement, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a jugé que, dans une vision globale, ces gels permettaient, au contraire, de respecter le plafond de dépense acté par le Parlement et de rester dans l'épure du budget voté par celui-ci.

En ce qui concernait les dépenses militaires, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que les négociations se poursuivaient entre la direction du budget et le ministère de la défense pour répartir le milliard de gel de crédits demandé à ce ministère. Il a indiqué que contrairement aux « réserves d'innovation » faites en 2003, qui permettaient au ministère de la défense de gager d'éventuelles dépenses nouvelles, le gel 2004 avait encore un statut incertain.

En complément, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité rappeler qu'aucun crédit destiné à financer les opérations extérieures (OPEX) du ministère de la défense n'avait été voté en loi de finances initiale pour 2004.

La commission a alors donné acte à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, de sa **communication** et décidé **d'autoriser sa publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXES RELATIVES AUX PREMIÈRES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE 2004

1. Comparaison 2003/2004 des gels de crédits

(en millions d'euros)

	Dotation LFI 2003	Mise en réserve des crédits du 3 février 2003	Dotation LFI 2004	Mise en réserve des crédits du 20 avril 2004
Affaires étrangères (hors APD)	4 117,46	62,96	4 225,00	
Aide publique au développement	1 438,76	91,70		
Agriculture	5 180,09	180,45	4 976,28	245,28
Anciens combattants	3 499,17	32,53	3 390,13	2,59
Charges communes	53 890,58	13,30	53 456,00	
Culture et communication	2 496,80	132,63	2 639,00	
Ecologie	768,31	43,33	856,44	44,62
Economie, finances et industrie	14 921,21	333,59	14 981,92	224,16
Equipement (services communs)	4 271,33	9,65	4 277,60	26,74
Equipement (urbanisme et logement)	7 323,01	247,33	6 680,98	219,68
Equipement (transports et sécurité routière)	8 031,30	240,32	9 207,75	225,40
Equipement (mer)	1 032,19	13,57	1 094,02	11,02
Equipement (tourisme)	75,29	5,61	70,53	8,93
Intérieur	20 656,55	197,40	1 3203,94	280,03
Jeunesse et enseignement scolaire	54 007,45	167,63	5 5536,08	226,07
Enseignement supérieur	8 827,32	234,41	9 087,26	221,04
Recherche et technologie	6 130,56	214,32	6 242,00	
Justice	5 037,09	74,63	5 283,21	139,09
Outre-Mer	1 085,25	134,98	1 122,57	92,31
Premier-Ministre (services généraux)	1 144,62	47,79	1 156,62	28,70
Premier-Ministre (SGDN)	48,29	5,40	50,20	5,05
Premier-Ministre (CES)	32,19	0,00	32,78	1,16
Premier-Ministre (plan)	25,38	1,71	24,69	2,23
Premier-Ministre (aménagement du territoire)	267,64	33,52	272,92	36,68
Sports	403,77	24,49	399,04	34,59
Travail	15 724,12	335,62	32 332,09	556,01
Santé, famille et solidarité	15 478,29	258,46	1 1181,54	73,52
Ville	370,31	37,04	344,43	71,46
Défense	39 963,87	800,00	41 565,11	1 000,02
Total	276 248,20	3 974,37	283 690,13	3 776,38

2. Effort de régulation des différents ministères

(en millions d'euros)

	Dotations LFI 2004	Base régulable	Part de la base régulable par rapport à la dotation initiale	Crédits mis en réserve	Effort de régulation du ministère <i>En %</i>
Affaires étrangères (hors APD)					
Aide publique au développement					
Agriculture	4 976,28	3 167,57	63,65	245,28	7,74
Anciens combattants	3 390,13	8,81	0,26	2,59	29,40
Charges communes					
Culture et communication					
Ecologie	856,44	482,19	56,30	44,62	9,25
Economie, finances et industrie	14 981,92	4 125,09	27,53	224,16	5,43
Equipement (services communs)	4 277,60	497,13	11,62	26,74	5,38
Equipement (urbanisme et logement)	6 680,98	1 605,82	24,04	219,68	13,68
Equipement (transports et sécurité routière)	9 207,75	1 982,90	21,54	225,40	11,37
Equipement (mer)	1 094,02	108,81	9,95	11,02	10,13
Equipement (tourisme)	70,53	56,00	79,40	8,93	15,95
Intérieur	13 203,94	4 266,84	32,31	280,03	6,56
Jeunesse et enseignement scolaire	55 536,08	4 895,46	8,81	226,07	4,62
Enseignement supérieur	9 087,26	1 451,69	15,98	221,04	15,23
Recherche et technologie					
Justice	5 283,21	1 409,46	26,68	139,09	9,87
Outre-Mer	1 122,57	796,23	70,93	92,31	11,59
Premier-Ministre (services généraux)	1 156,62	155,72	13,46	28,70	18,43
Premier-Ministre (SGDN)	50,20	32,59	64,92	5,05	15,50
Premier-Ministre (CES)	32,78	3,98	12,14	1,16	29,15
Premier-Ministre (plan)	24,69	13,88	56,22	2,23	16,07
Premier-Ministre (aménagement du territoire)	272,92	266,72	97,73	36,68	13,75
Sports	399,04	159,18	39,89	34,59	21,73
Travail	32 332,09	9 259,45	28,64	556,01	6,00
Santé, famille et solidarité	11 181,54	1 405,51	12,57	73,52	5,23
Ville	344,43	344,43	100,00	71,46	20,75
Défense	41 565,11	17 858,60	42,97	1 000,02	5,60
Total	217 128,13	54 354,06	25,03	3 776,38	6,95

3. Répartition de la « base régulable » par titre

(en millions d'euros)

	Dotation LFI 2004	Base régulable	dont titre III		dont titre IV		dont titre V et VI	
				<i>En %</i>		<i>En %</i>		<i>En %</i>
Affaires étrangères (hors APD)								
Aide publique au développement								
Agriculture	4 976,28	3 167,57	1 465,86	46,28	1 508,69	47,63	193,03	6,09
Anciens combattants	3 390,13	8,81		0,00		0,00		0,00
Charges communes								
Culture et communication								
Ecologie	856,44	482,19	149,76	31,06	138,40	28,70	194,03	40,24
Economie, finances et industrie	14 981,92	4 125,09	1 508,04	36,56	1 756,25	42,57	860,82	20,87
Equipement (services communs)	4 277,60	497,13	445,30	89,57	1,11	0,22	50,73	10,20
Equipement (urbanisme et logement)	6 680,98	1 605,82	15,61	0,97	140,41	8,74	1 449,80	90,28
Equipement (transports et sécurité routière)	9 207,75	1 982,90	211,48	10,67	58,96	2,97	1 712,47	86,36
Equipement (mer)	1 094,02	108,81	35,86	32,96	5,53	5,08	67,43	61,97
Equipement (tourisme)	70,53	56,00	7,20	12,86	38,25	68,30	10,55	18,84
Intérieur	13 203,94	4 266,84	2 231,58	52,30	641,63	15,04	1 393,64	32,66
Jeunesse et enseignement scolaire	55 536,08	4 895,46	3 096,43	63,25	1 737,96	35,50	61,05	1,25
Enseignement supérieur	9 087,26	1 451,69	1 268,40	87,37	44,71	3,08	138,57	9,55
Recherche et technologie								
Justice	5 283,21	1 409,46	1 063,71	75,47	24,14	1,71	321,62	22,82
Outre-Mer	1 122,57	796,23	1,19	0,15	536,80	67,42	258,24	32,43
Premier-Ministre (services généraux)	1 156,62	155,72	91,20	58,57	32,30	20,74	32,22	20,69
Premier-Ministre (SGDN)	50,20	32,59	12,43	38,14		0,00	20,16	61,86
Premier-Ministre (CES)	32,78	3,98	3,03	76,13		0,00	0,95	23,87
Premier-Ministre (plan)	24,69	13,88	4,40	31,70	9,03	65,06	0,45	3,24
Premier-Ministre (aménagement du territoire)	272,92	266,72	7,03	2,64	75,83	28,43	183,86	68,93
Sports	399,04	159,18	65,70	41,27	85,14	53,49	8,34	5,24
Travail	32 332,09	9 259,45	1 360,78	14,70	7 806,91	84,31	91,77	0,99
Santé, famille et solidarité	11 181,54	1 405,51	207,91	14,79	1 153,81	82,09	43,80	3,12
Ville	344,43	344,43	11,77	3,42	222,66	64,65	110,00	31,94
Défense	41 565,11	17 858,60	3 322,15	18,60		0,00	14 536,48	81,40
Total	217 128,13	54 354,06	16 586,82	30,52	16 018,52	29,47	21 740,01	40,00

