

N° 418

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de 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 2005,

Par M. Philippe MARINI,

Rapporteur général,

Sénateur.

Tome I : Exposé général et examen des articles

(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 Jégou, 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.) : 3109, 3155, 3163 et T.A. 591

Sénat : 417 (2005-2006)

Lois de règlement

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS : UNE ANNÉE DE TRANSITION BUDGÉTAIRE	5
I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT : UN PILOTAGE DU SOLDE PLUTÔT HABILE COMPTE TENU DE LA CONJONCTURE	9
A. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DÉCEVANTE	9
1. <i>Une croissance du PIB de 1,2 %, contre 2,5 % en prévision</i>	9
2. <i>Une moindre croissance due à un décrochage des exportations</i>	10
B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 2005	13
1. <i>Des prévisions de recettes finalement atteintes</i>	13
a) Des recettes fiscales en définitive conformes aux attentes	13
b) Des prélèvements sur recettes supérieurs aux prévisions	15
c) Des heureuses surprises en matière de recettes non fiscales	15
2. <i>Des dépenses contenues</i>	16
a) La loi de finances initiale.....	16
b) Les mouvements de crédits en cours d'exercice.....	16
(1) Les reports : une division des reports par deux en un seul exercice	16
(2) Les fonds de concours.....	18
(3) Les décrets d'avance.....	19
(4) La régulation budgétaire	21
(5) La loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005	21
c) Le présent projet de loi de règlement	21
3. <i>Le pilotage du solde</i>	23
a) De la loi de finances initiale à la loi de règlement.....	23
b) L'importance croissante des opérations comptabilisées en période complémentaire.....	23
II. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2005 : LA COMBINAISON DE MESURES D'AJUSTEMENT ET DE SIMPLE OPPORTUNITÉ	25
A. L'ANALYSE TENDANCIELLE DES PRINCIPALES VARIABLES BUDGÉTAIRES	25
1. <i>Des éléments d'appréciation complémentaires sur les recettes</i>	25
a) Des allègements fiscaux récurrents insuffisamment compensés	25
b) La notion de recettes non fiscales encore à préciser.....	26
2. <i>La maîtrise des dépenses budgétaires au sens strict</i>	26
a) Le respect de l'autorisation de dépense.....	27
b) Les effets pervers de la méthode employée pour contenir la dépense.....	28
3. <i>Dette et déficits publics</i>	28
a) Les déficits publics en perspective.....	28
b) L'évolution du solde maastrichtien.....	30
c) La détérioration de la position de la France au sein de la zone euro	33
d) La montée de l'endettement public	34
B. OBSERVATIONS SUR L'EXÉCUTION 2005 : LA PLACE DES MESURES NON RECONDUCTIBLES ET LA PRÉPARATION DU BILAN D'OUVERTURE	35
1. <i>Le caractère justifié de certaines mesures, en apparence critiquables</i>	35
a) La réforme des acomptes de l'impôt sur les sociétés	35
b) Le rattachement à la période complémentaire 2005 d'un versement de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA)	36
c) La mobilisation des trésoreries « dormantes ».....	37

2. <i>Des pratiques à encadrer</i>	38
a) Une conception élastique de la ligne de partage entre dépenses budgétaires et opérations de trésorerie.....	38
b) Les reports de charges sur la sécurité sociale.....	39
c) L'inclusion en recettes budgétaires 2005 de la reprise de provision afférente au droit à prime d'Etat sur plan d'épargne populaire (PEP).....	39
d) L'utilisation des ressources de privatisation	40
e) La nécessaire clarification du statut de la créance de l'Etat sur l'Unedic	43
(1) La genèse de cette créance.....	43
(2) Un versement non effectué à ce jour	44
3. <i>Des progrès à faire dans la prise en compte des éléments de comptabilité patrimoniale</i>	44
a) Les enseignements des ratios financiers.....	45
b) La question des provisions.....	45
 EXAMEN DES ARTICLES	 47
 • <i>INTITULÉ DU PROJET DE LOI</i>	 47
• <i>ARTICLE PREMIER Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2005</i>	48
• <i>ARTICLE 2 Recettes du budget général</i>	49
• <i>ARTICLE 3 Dépenses ordinaires civiles du budget général</i>	50
• <i>ARTICLE 4 Dépenses civiles en capital du budget général</i>	51
• <i>ARTICLE 5 Dépenses ordinaires militaires du budget général</i>	52
• <i>ARTICLE 6 Dépenses militaires en capital du budget général</i>	57
• <i>ARTICLE 7 Résultat du budget général de 2005</i>	59
• <i>ARTICLE 8 Résultats des budgets annexes</i>	60
• <i>ARTICLE 9 Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2006</i>	61
• <i>ARTICLE 10 Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2005</i>	63
• <i>ARTICLE 11 Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat</i>	64
• <i>ARTICLE 12 Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait</i>	65
• <i>ARTICLE 13 Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2005</i>	69
• <i>ARTICLE 14 (nouveau) Création d'une annexe au projet de loi de finances de l'année sur les opérateurs de l'Etat</i>	70
 EXAMEN EN COMMISSION	 71
 AUDITION DE M. PHILIPPE SEGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE, SUR LES RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES CONCERNANT L'EXÉCUTION 2005 ET LES COMPTES ASSOCIÉS	 71
 EXAMEN DU RAPPORT DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005	 81
 TABLEAU COMPARATIF	 89

AVANT-PROPOS :

UNE ANNÉE DE TRANSITION BUDGÉTAIRE

Le présent projet de loi de règlement est le dernier à être présenté et discuté dans les formes prévues par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Ainsi devrait se **tourner une page de notre histoire budgétaire au cours de laquelle la loi de règlement était restée une simple formalité de nature comptable, sans véritable portée politique.**

L'entrée en vigueur pleine et entière, à compter du 1^{er} janvier 2006, de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a toutefois conduit votre commission des finances à anticiper sur cette ère nouvelle, en donnant à la discussion du présent projet de loi une ampleur sans précédent.

Donner à la loi de règlement une nouvelle portée

Longtemps, on s'est contenté de comparer, d'une année sur l'autre, des prévisions aux prévisions et des réalisations aux réalisations, sans vraiment chercher à faire le lien entre prévisions et réalisations.

L'esprit de la LOLF nous amène, au contraire, à réhabiliter la loi de règlement pour en faire **sinon le temps fort des débats budgétaires, du moins l'heure de vérité**, celle où l'on est en mesure d'apprécier ce qui a été effectivement réalisé au regard tant des prévisions initiales que du contexte général.

Pour tenir compte de ce changement d'optique déjà amorcé l'an passé¹ et parvenir à la nécessaire revalorisation de la « loi de reddition des comptes », dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, votre commission des finances a voulu, dès cette année, rénover profondément la discussion de la loi de règlement.

C'est ainsi qu'elle a d'abord procédé, les mardi 20, mercredi 21 et jeudi 22 juin, à **l'audition publique de dix ministres gestionnaires** sur les crédits dont ils ont la charge. Ces auditions, **ouvertes à l'ensemble de nos collègues ainsi qu'au public et à la presse, ont été placées sous le signe d'une plus grande interactivité**, grâce à des échanges sous la forme de questions et de réponses.

¹ A l'automne 2005, l'examen du projet de loi de règlement pour 2004 avait déjà permis d'accorder une place accrue au suivi de l'exécution budgétaire :

- la date de la discussion en séance publique avait été avancée très en amont de l'examen du projet de loi de finances ;

- il avait été organisé pendant une journée, sous la « houlette » des rapporteurs spéciaux et avec la participation active des rapporteurs pour avis, trois débats sectoriels en séance publique, en présence des ministres concernés, afin d'approfondir l'examen des crédits.

En outre, la conférence des Présidents, sur proposition de votre commission, a décidé d'organiser **quatre débats sectoriels en séance publique**, les mardi 27 et mercredi 28 juin 2006.

Sur le plan matériel, le présent rapport se compose de **deux tomes** : un **tome I** contenant de façon classique un **exposé général** analysant de façon systématique les modalités de l'exécution budgétaire suivi de l'examen des articles constituant le projet de loi de règlement ; un **tome II** regroupant **18 contributions des rapporteurs spéciaux** sur l'exécution des crédits qu'ils sont chargés de suivre, ainsi que les comptes rendus des dix auditions de ministres en commission élargie, tels qu'ils sont parus au bulletin des commissions.

Enfin, elle a tenu à procéder à **l'audition** le 30 mai 2006, de **M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes**, ainsi que de M. Christian Babusiaux, président de la première chambre sur les rapports de la Cour des comptes concernant l'exécution 2005 et les comptes associés.

Pour résumer de façon emblématique ce changement d'attitude, votre commission des finances vous proposera de **modifier**, dans le respect de la lettre de la loi organique, **l'intitulé du présent projet de loi qui deviendrait** : « *Projet de loi portant règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2005* ».

Certes, s'agissant d'une année charnière, l'exercice entrepris cette année par votre commission des finances ne peut pas être complètement « d'équerre ». En toute rigueur, nous continuons d'avoir d'un côté des dépenses réparties en près de 800 chapitres et de l'autre, des rapporteurs dont les compétences se définissent au regard des 34 missions et 133 programmes pour le seul budget général.

Une année de transition en matière de gestion budgétaire et comptable

L'exécution 2005 marque bien une année de transition technique.

D'abord, sur un plan général, parce qu'on ne dispose pas, pour cette année, des outils permettant d'apprécier effectivement la performance de gestion des différents ministères, à savoir de rapports annuels de performances (RAP) faisant écho aux projets annuels de performances (PAP). Nous sommes en **période de rodage** et il est difficile de juger des performances d'une machine administrative qui se met en ordre de marche.

Ensuite, il manque encore les nouveaux instruments de mesure, alors que l'on a « déréglé » les « anciens compteurs ». En particulier, **les expériences de globalisation des crédits ne permettent plus de calculer avec une précision suffisante la progression des dépenses de fonctionnement et notamment de personnel**. A ces considérations, on peut ajouter que **des progrès restent à faire dans la connaissance des effectifs**, l'application informatique censée permettre de les mesurer n'étant pas encore

pleinement opérationnelle pour des raisons d'homogénéité de concepts et de modalités de prise en compte des emplois.

Néanmoins, les contributions faites par chaque rapporteur spécial, tout comme les considérations générales du tome I du présent rapport, pointeront utilement des difficultés qui risquent d'apparaître dans l'exécution 2006.

Une année de transition en matière de politique budgétaire

Année de transition en matière de gestion budgétaire et comptable, 2005 l'est aussi en matière de politique budgétaire.

En 2004, l'ampleur du rétablissement tenait, pour une large part, au caractère inattendu du retournement de conjoncture et au fait que, sous l'effet de la prudence des estimations initiales – et il faut saluer la sagesse de ceux qui en sont à l'origine – l'amélioration des comptes avait été particulièrement importante.

L'année 2005 se présente sous des abords plus classiques, avec moins d'écart entre prévisions initiales, ajustements en cours de gestion en loi de finances rectificative et résultat final. **En dépit du poids des mesures non reconductibles** et du fait que l'on n'est **pas parvenu à atteindre le solde stabilisant la dette publique**, votre rapporteur général estime que l'on peut néanmoins parler d'**année de consolidation budgétaire**, performance appréciable eu égard au caractère incertain de la conjoncture économique. Le gouvernement a réussi à atteindre ses objectifs dans des conditions globalement satisfaisantes, même si certaines – mais pas toutes – des méthodes employées suscitent des interrogations.

La nécessité de faire le tri entre bonnes et moins bonnes pratiques

L'exposé général du présent rapport s'efforcera de « faire le tri » entre les pratiques sinon légitimes du moins acceptables et celles qui le sont moins et qui devront être rectifiées dans l'avenir.

Dans son rapport préliminaire rendant compte des premiers résultats de l'exécution budgétaire 2005¹, votre commission des finances avait souligné l'importance des mesures spécifiques pour démontrer que les tendances sous-jacentes des différentes variables budgétaires, au niveau des dépenses comme des recettes, ne suffisaient pas à remettre la France dans le « droit chemin budgétaire ». De ce point de vue, et faisant le lien avec le débat d'orientation sur les finances publiques qui va se tenir au Sénat dans la foulée de la discussion du présent projet de loi, on ne peut que répéter **que l'heure n'est pas aux largesses budgétaires.**

Il convient d'ailleurs de souligner que, si votre commission des finances a repris à son compte une bonne part des observations de la Cour des comptes, elle s'est montrée plus « compréhensive » pour certaines pratiques qui lui sont apparues comme relevant de la marge d'initiative normale du pouvoir exécutif.

¹ Rapport d'information n° 313 (2005-2006) de M. Philippe Marini.

Il n'en reste pas moins que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, on retrouve, cette année encore, les **mêmes pratiques discutables en matière de sous-budgétisation des dotations initiales**, de retards de paiement générateurs de charges d'intérêts pour le budget ou d'arriérés de paiement de l'Etat au détriment de la sécurité sociale qui sont difficilement justifiables.

Il convient de relever que le décalage entre le cadre des missions dans lequel s'apprécie la performance et la réalité budgétaire et comptable soumise à l'approbation du Parlement, ne disparaîtra pas totalement l'année prochaine parce que les emplois restent comptabilisés au niveau des ministères et non des missions ; ensuite, parce que la responsabilité spécifique des directeurs de programme devra encore être précisée ; enfin, parce que le décalage entre la structure de la nomenclature budgétaire et l'organisation administrative peut aboutir à limiter les capacités de manœuvre et l'autorité des responsables des programmes, au détriment de l'efficacité globale des mécanismes de responsabilisation mis en place par la LOLF.

La LOLF un outil encore perfectible

En dernier lieu, on ne saurait trop insister sur le fait **qu'il ne faudrait pas que la LOLF complique la tâche des agents et crée une segmentation de l'action administrative** contraire au souci d'efficacité. Outre la création d'une « bureaucratie lolfienne », le risque n'est pas mince de voir s'imposer une organisation « en tuyaux d'orgue » qui aboutirait à une recentralisation des politiques et à une moindre efficacité de la nécessaire mise en cohérence territoriale de l'action de l'Etat. A cet égard, les contributions des rapporteurs spéciaux comme les observations que votre commission des finances a pu faire lors de son séminaire de travail à Guéret dans la Creuse les 3 et 4 avril dernier, témoignent des risques que fait courir une application par trop mécanique de la LOLF.

Votre commission des finances mesure, à l'occasion de l'examen de ce texte, à la fois les progrès accomplis par les administrations pour la mise en œuvre de la LOLF et le chemin qui reste encore à parcourir pour que les principes qu'elle pose, soient pleinement appliqués. Elle a pris bonne note, à cet égard, des observations contenues dans les deux rapports de la Cour des comptes, relatifs aux comptes et à la gestion de l'exercice 2005, comme dans la présentation de son Premier président M. Philippe Séguin, le 30 mai 2006, notamment au regard de l'application du principe de sincérité budgétaire et de l'établissement du bilan d'ouverture qui conditionne la certification des comptes de l'Etat.

Nul doute que la volonté politique qui a porté le beau projet non partisan qu'est la LOLF, trouvera encore à s'exercer pour que soit menée à son terme une réhabilitation de la loi de règlement, qui en ce qu'elle place la performance au coeur d l'action de l'Etat, contribue ainsi à cette maîtrise de la dépense publique dont dépend le redressement du pays.

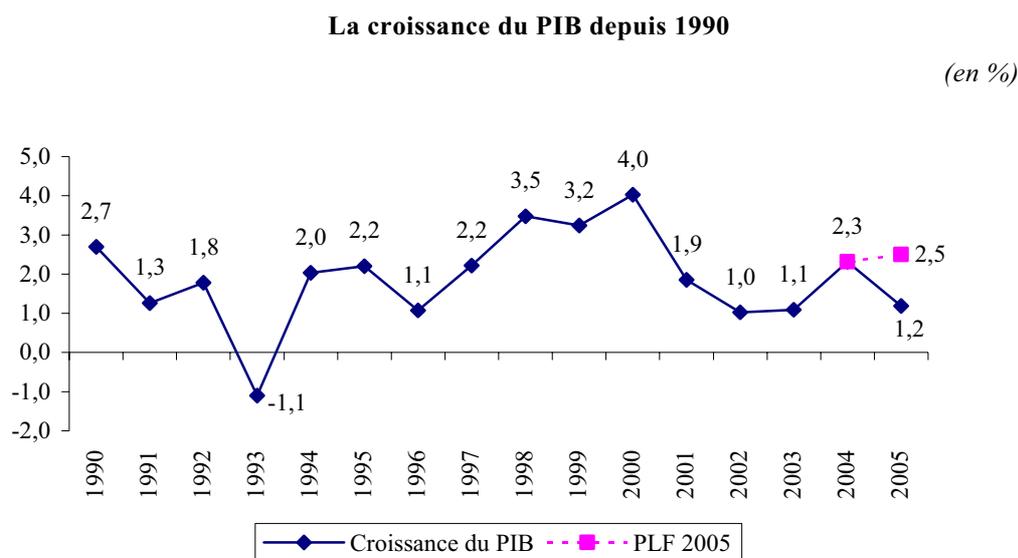
I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT : UN PILOTAGE DU SOLDE PLUTÔT HABILE COMPTE TENU DE LA CONJONCTURE

A. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DÉCEVANTE

Après l'embellie de 2004, la croissance de l'année 2005 s'est révélée décevante du fait de l'évolution défavorable des exportations.

1. Une croissance du PIB de 1,2 %, contre 2,5 % en prévision

La croissance du PIB a été de 1,2 % en 2005, alors que la prévision associée au projet de loi de finances pour 2005 était de 2,5 %, comme l'indique le graphique ci-après.



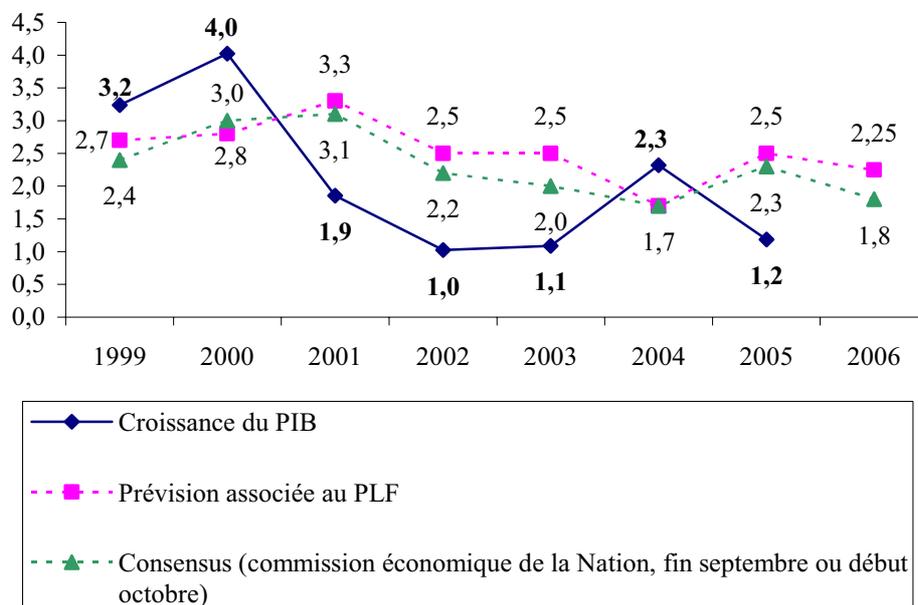
Sources : Insee, projet de loi de finances pour 2005

Cette prévision de croissance était légèrement supérieure à celle du consensus des conjoncturistes, de 2,3 %, comme le soulignait alors votre commission des finances.

Cependant, comme les années précédentes, l'écart entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes a été bien plus faible que celui entre le consensus des conjoncturistes et la croissance observée, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de la croissance du PIB de 1999 à 2006

(en %)



Sources : Insee, projets de lois de finances

Ainsi, depuis 1999, si on excepte l'année 2004, il y a eu chaque année un écart d'environ 1 point, à la hausse ou à la baisse, entre la prévision du consensus et la croissance observée.

L'année 2005 ne fait pas exception à la règle. Ce phénomène vient du fait que les conjoncturistes ont tendance à sous-estimer l'écart de la croissance par rapport à son potentiel.

2. Une moindre croissance due à un décrochage des exportations

En 2005, la moindre croissance du PIB est presque exclusivement provenue d'une **contribution négative du commerce extérieur à la croissance**, comme l'indique le tableau ci-après.

Contributions à la croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)

	Prévision	Exécution	Ecart
Dépenses de consommation des ménages	1,3	1,2	-0,1
Dépenses de consommation des APU	0,5	0,3	-0,2
Formation brute de capital fixe totale	0,6	0,7	0,1
Variations de stocks et objets de valeur	0,1	-0,1	-0,2
Commerce extérieur	0,0	-0,8	-0,8
<i>dont : Exportations</i>	<i>1,6</i>	<i>0,8</i>	<i>-0,8</i>
<i>Importations</i>	<i>-1,7</i>	<i>-1,5</i>	<i>0,2</i>
PIB	2,5	1,2	-1,3

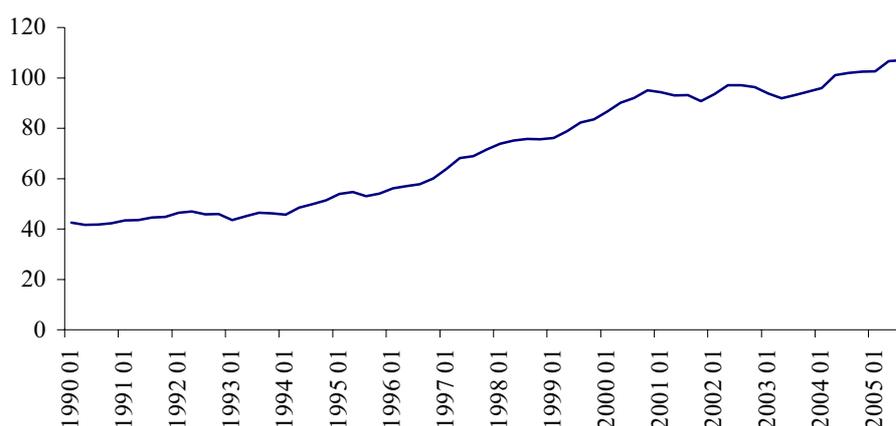
Sources : projet de loi de finances pour 2005, Insee

Ainsi, alors que le projet de loi de finances pour 2005 prévoyait que la contribution à la croissance du **commerce extérieur** serait nulle, celle-ci a été de $-0,8\%$. Cet écart vient du fait que si le projet de loi de finances prévoyait une contribution des **exportations** à la croissance du PIB de $+1,6\%$, celle-ci a en réalité été de seulement $+0,8\%$.

Ce décrochage des exportations peut s'observer à partir de l'année 2000, comme l'indique le graphique ci-après.

Les exportations de biens manufacturés de la France

(en milliards d'euros aux prix de 2000)



Source : direction générale des douanes et des droits indirects

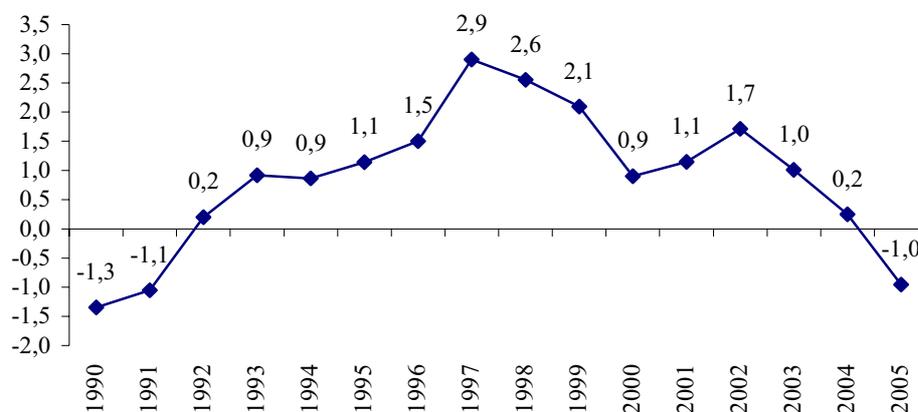
Plus précisément, les économistes considèrent que si les importations ont globalement obéi à leurs déterminants habituels ces dernières années¹, **les exportations ont été nettement inférieures en 2005 à ce qu'elles auraient dû être.**

Les causes de ce décrochage des exportations sont de divers ordres mais tiennent aux difficultés rencontrées par les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes. L'appréciation de l'euro et la politique de désinflation compétitive de l'Allemagne ont bien entendu joué un rôle essentiel. Certains économistes² considèrent, en outre, que cette dégradation du solde extérieur traduit une baisse de la compétitivité hors prix (positionnement, différenciation, qualité des produits...).

En conséquence du décrochage des exportations, le solde extérieur de la France a été en 2005 de **- 1 point de PIB.**

Le solde extérieur (1990-2005)

(en points de PIB)



Source : Insee

¹ Avec peut-être une dépendance légèrement accrue en 2005 à la consommation des ménages en produits manufacturés.

² Telle est en particulier la thèse défendue par MM. Patrick Artus et Lionel Fontagné.

B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 2005

1. Des prévisions de recettes finalement atteintes

a) Des recettes fiscales en définitive conformes aux attentes

Au moment de la discussion du débat d'orientation budgétaire pour 2006, il y a un an, le gouvernement prévoyait une moins-value de recettes fiscales de 4 milliards d'euros.

Cette prévision de moins-value a été divisée par deux par le projet de loi de finances initiale pour 2006.

Finalement, les recettes fiscales de l'Etat ont été **supérieures de 0,6 milliard d'euros** aux prévisions associées au projet de loi de finances initiale pour 2006, comme l'indique le tableau ci-après.

Les recettes fiscales de l'Etat en 2005 : écart par rapport à la loi de finances initiale

(en milliards d'euros)

	DOB 2006	PLF 2006	PLFR 2005	Exécution
TVA	-1,0	-0,8	-0,8	-0,6
IR	0,0	0,9	0,9	1,4
IS	-3,0	-3,3	-3,0	-1,7 *
Autres	0,0	1,2	1,0	1,6
TOTAL	-4,0	-2,0	-2,0	0,6

* *Compte tenu de 2,3 milliards d'euros perçus du fait de la réforme des acomptes.*

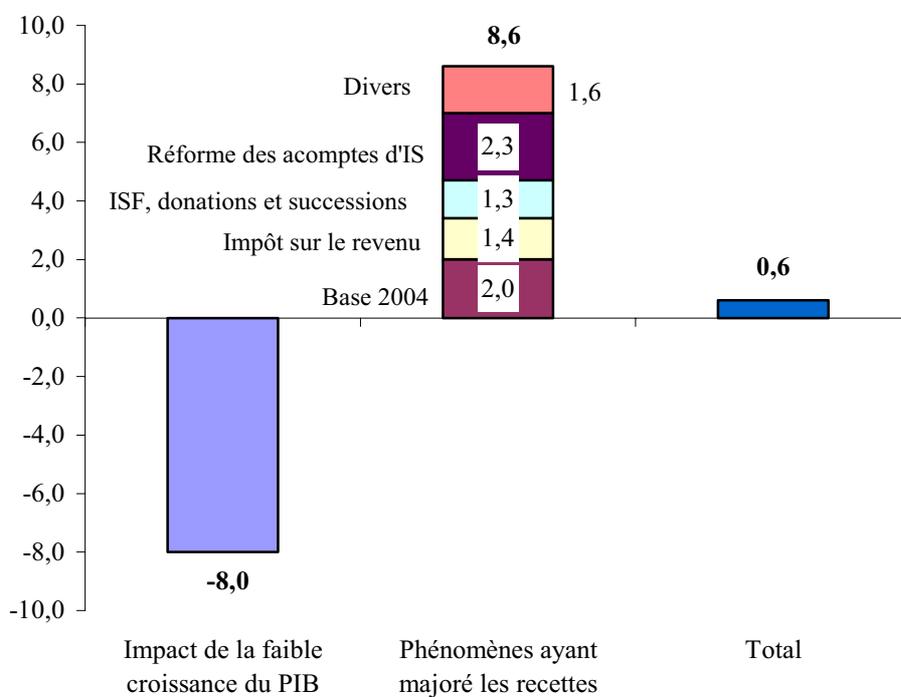
Sources : documents budgétaires, résultats 2005 du budget de l'Etat

Cette situation est **paradoxe**. En effet, le fait que la croissance du PIB ait été inférieure de 1 point à la prévision associée au projet de loi de finances pour 2005 aurait dû se traduire par de moindres recettes fiscales.

Ce paradoxe s'explique par le fait que **plusieurs phénomènes ont contribué à majorer les recettes fiscales en 2005**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les principaux phénomènes ayant eu un impact sur les recettes fiscales en 2005

(écart par rapport à la LFI 2005, en milliards d'euros)



Sources : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, commission des finances

En fait, si la faible croissance du PIB aurait normalement dû réduire les recettes fiscales d'environ 8 milliards d'euros¹, **d'autres phénomènes ont joué en sens inverse :**

- l'existence de **recettes fiscales 2004** supérieures aux prévisions disponibles lors de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2005 (+ 2 milliards d'euros) ;

- l'évolution plus favorable que prévu de **plusieurs impôts ne reposant pas sur l'activité économique de l'année 2005** : impôt sur le revenu (plus-value de 1,4 milliard d'euros) et impôts assis sur des actifs (plus-value de 1 milliard d'euros pour les impôts sur les donations et successions, et de 300 millions d'euros au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune) ;

- la réforme du régime des **acomptes d'impôt sur les sociétés** opérée par la loi de finances rectificative pour 2005, qui a « opportunément » majoré les recettes de 2,3 milliards d'euros en 2005.

¹ Du fait de l'impact direct de la moindre croissance du PIB et d'une moindre élasticité des recettes fiscales au PIB.

Au total, les prévisions de moins-values fiscales faites au mois de juin 2005¹ par le gouvernement comme par votre commission des finances se sont révélées infondées.

b) Des prélèvements sur recettes supérieurs aux prévisions

Les prélèvements sur les recettes de l'Etat ont été supérieurs de **2,1 milliards d'euros** aux prévisions, essentiellement du fait du prélèvement sur recettes au profit de **l'Union européenne (+ 1,5 milliard d'euros)**.

Le supplément du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne résulte de l'augmentation des appels de fonds de la Commission européenne, qui a accéléré les mises en paiement dans la perspective de la clôture de la programmation financière 2000-2007.

c) Des heureuses surprises en matière de recettes non fiscales

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats de l'exécution 2005, le caractère très composite des recettes non fiscales conduit à des révisions parfois importantes de certaines évaluations de recettes entre la loi de finances initiale et l'exécution.

Ecarts LFI - Exécution recettes non fiscales (hors FSC et OOD)

(en milliards d'euros et en %)

	2003	2004	2005
LFI	34,63	35,77	35,75
Evaluation révisée	32,18	36,0	37,14
Exécution	32,7	36,24	38,47
Exécution/LFI	-5,5 %	1,3 %	7,6 %

Source : Cour des comptes

Ainsi, en 2005, les recettes non fiscales ont été supérieures de **2,7 milliards d'euros, soit 7,6 %**, par rapport aux prévisions.

Cette plus-value de recettes provient essentiellement :

- de la progression des dividendes (750 millions d'euros de plus que les prévisions) ;
- de l'amende versée par les opérateurs de téléphonie mobile (535 millions d'euros) ;
- de diverses opérations internationales : intérêts sur prêts octroyés à des Etats étrangers, reversements de la COFACE (+ 1 milliard d'euros) ;
- des frais d'assiette et de recouvrement (+ 250 millions d'euros).

¹ Le gouvernement prévoyait alors une moins-value de 4 milliards d'euros et votre commission des finances une moins-value de 6,8 milliards d'euros.

2. Des dépenses contenues

a) La loi de finances initiale

Le projet de loi de finances initiale pour 2005 affichait, pour la troisième année consécutive, une **norme de progression des dépenses de l'Etat de 0 % en volume** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 à périmètre constant. La prévision d'inflation était de 1,8 %.

Les dépenses nettes à périmètre constant s'établissaient à 288,8 milliards d'euros. Les changements de périmètre ont en effet été limités en 2005, à 396 millions d'euros. La plupart de ces changements de périmètre sont liés à la **décentralisation** (- 346 millions d'euros : parmi les dépenses les plus importantes, on relève la décentralisation des bourses professionnelles médicales, de la formation initiale des travailleurs sociaux, du fonds de solidarité logement et de l'aide à la médiation locative), à la **débudgétisation** (- 286 millions d'euros) des crédits affectés au financement des infrastructures de transport à l'AFITF¹, et, en sens inverse, à la **budgetisation** (+ 114 millions d'euros) du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et des retraites anticipées de charbonnages de France (+ 127 millions d'euros).

A périmètre courant, qui sert de base de comparaison entre la loi de finances initiale et le projet de loi de règlement, les dépenses nettes s'établissaient à **288,5 milliards d'euros**.

b) Les mouvements de crédits en cours d'exercice

Viennent s'ajouter aux dépenses inscrites en loi de finances initiale, les crédits reportés de 2004 vers 2005, les ouvertures de crédits au titre des fonds de concours et les modifications de crédits liées à des plus-values de recettes constatées sur les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes.

Viennent diminuer le volume des crédits sur l'exercice 2005, les reports de crédits vers 2006 et les décrets d'annulation non associés aux décrets d'avance et à la loi de finances rectificative de l'automne 2005.

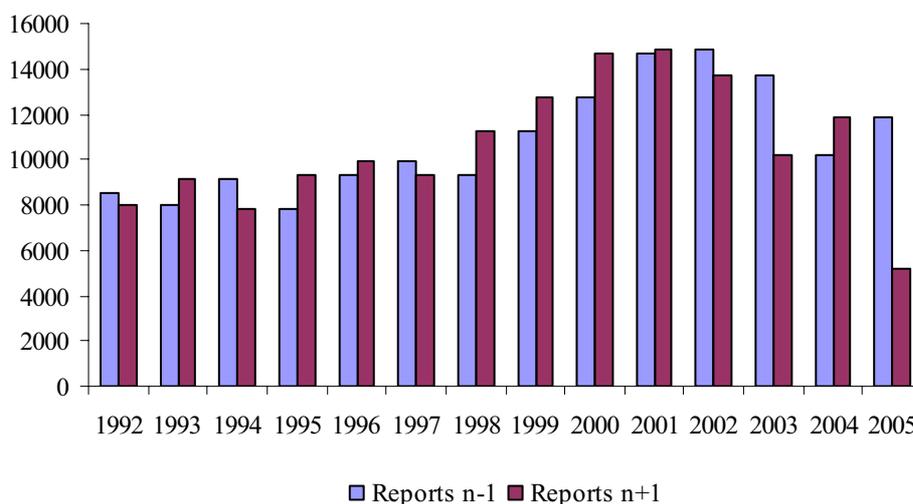
(1) Les reports : une division des reports par deux en un seul exercice

L'exercice 2005 fait apparaître un solde net des reports vers 2006 par rapport à ceux provenant de 2005 de - 6,7 milliards d'euros. Les reports « entrants » sur l'exercice 2004 s'établissaient à 11,9 milliards d'euros (ces reports étaient en hausse par rapport à l'exercice précédent de 1,75 milliard d'euros). Les reports de 2005 vers 2006 sont de 5,2 milliards d'euros.

¹ Agence pour le financement des infrastructures de transports de France.

Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)



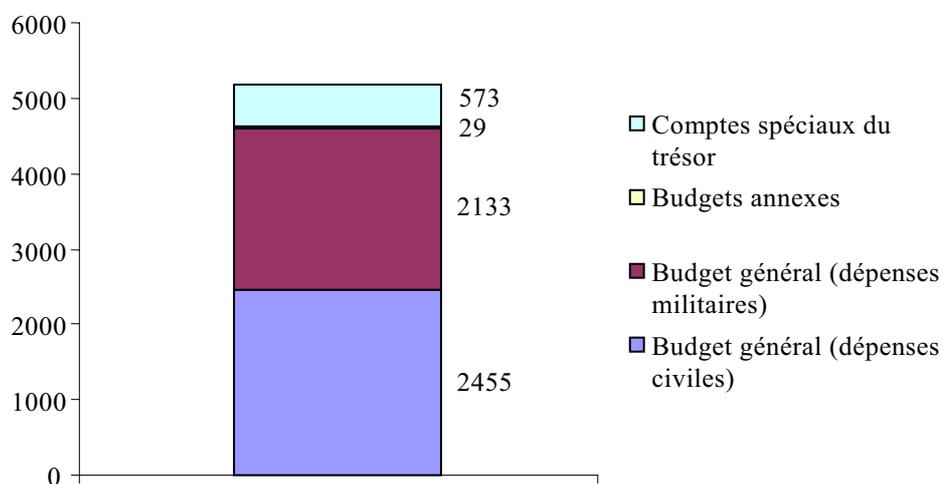
Source : présent projet de loi de règlement

Aussi loin que remonte la mémoire de votre commission des finances en matière de reports, c'est-à-dire 1992, jamais le niveau des reports ne s'était établi à un niveau aussi bas. Il faut se féliciter d'un des premiers effets vertueux de la LOLF, qui, par la fixation d'un plafond de reports fixé à 3 % des crédits, pourrait bien être parvenue à briser « l'épée de Damoclès des reports ». Il convient de rappeler que les reports constituent une réserve de dépenses différées faisant peser le risque, au cours des exercices suivants, de décaissements importants venant perturber le pilotage de la dépense.

La répartition des reports entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor montre la prédominance des reports issus du budget général, répartis **presque à égalité entre crédits civils et crédits militaires**.

Répartition des reports entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor en 2005

(en millions d'euros)



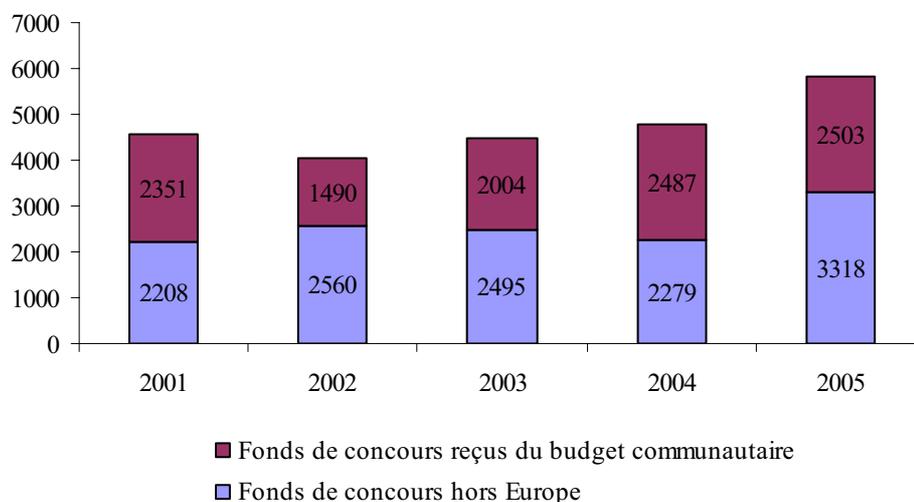
Source : présent projet de loi de règlement

(2) Les fonds de concours

5,8 milliards d'euros ont été ouverts en 2005 par voie de fonds de concours. La Cour des comptes, dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005, note que les fonds de concours ont connu une forte croissance par rapport à 2004 (+ 22 %), en raison de la progression des fonds de concours hors Europe, « avec un bond de près de 41 % pour une part communautaire stable en valeur absolue ».

Evolution en montant des fonds de concours

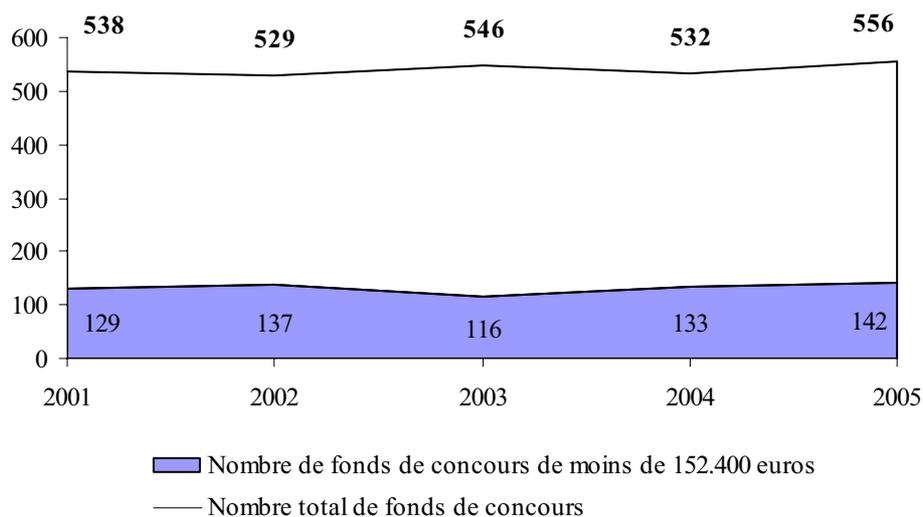
(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

Le nombre de fonds de concours a poursuivi sa progression en 2005, avec 556 fonds : cette progression concerne également les fonds de faible importance. S'agissant ainsi des fonds recevant moins de 152.400 euros, leur nombre s'établit à 142, contre 133 un an avant.

Evolution du nombre de fonds de concours (y.c. moins de 152.400 euros)



Source : Cour des comptes

(3) Les décrets d'avance

Cinq décrets d'avance, pris au cours de l'exercice 2005, ont porté sur un montant de 1.874 millions d'euros, les ouvertures de crédits étant compensées par des annulations à due concurrence. Ces décrets ont été ratifiés par la loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 :

- le **décret d'avance n° 2005-194 du 25 février 2005** a ouvert, au titre des dépenses ordinaires, 10 millions d'euros sur le budget des affaires étrangères pour financer la participation de la France aux secours organisés suite au raz-de-marée survenu en Asie du sud-est en décembre 2004 ;

- le **décret d'avance n° 2005-401 du 29 avril 2005** a ouvert 213,5 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires, au profit du budget des charges communes (0,63 million d'euros), du budget de l'équipement (2 millions d'euros), des crédits du ministère de l'intérieur (85,88 millions d'euros), de ceux du ministère du travail, de la santé et de la cohésion sociale (125 millions d'euros) et du budget de l'outre-mer (9,4 millions d'euros). Ce décret d'avance a permis d'assurer le financement des surcoûts liés à l'organisation du référendum sur le traité visant à établir une Constitution européenne, à compléter les crédits dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile, et à indemniser les collectivités territoriales de Guadeloupe touchées par des catastrophes naturelles ;

- le **décret d'avance n° 2005-1206 du 26 septembre 2005** a ouvert 611 millions d'euros de crédits de paiement sur plusieurs chapitres de fonctionnement du ministère de la défense, pour financer notamment les OPEX, à hauteur de 421 millions d'euros. Ces ouvertures ont été gagées par des annulations équivalentes sur les titres V et VI du ministère de la défense ;

- le **décret d'avance n° 2005-1361 du 3 novembre 2005** a ouvert 285 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires au bénéfice du budget des charges communes (200 millions d'euros), afin d'introduire une aide forfaitaire attribuée à certains ménages utilisant un chauffage au fioul, sur le budget de l'économie, des finances et de l'industrie (41 millions d'euros) et sur celui du travail, de la santé et de la cohésion sociale (24 millions d'euros) ;

- le **décret d'avance n° 2005-1479 du 1^{er} décembre 2005** a ouvert 727,8 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires pour faire face à une insuffisance de crédits au titre des rémunérations des personnels de l'Etat (444 millions d'euros) et des crédits destinés à la participation de la France aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (93,3 millions d'euros), ainsi que pour financer les mesures de prévention et de lutte contre la grippe aviaire (150 millions d'euros).

Il convient de souligner que, s'agissant des décrets d'avance n° 2005-1206 et n° 2005-1479, l'ouverture des crédits correspondait à des dotations volontairement, et notamment, sous-estimées en loi de finances initiale pour 2005 (opérations de maintien de la paix du budget du ministère des affaires étrangères et opérations extérieures du ministère de la défense). Compte tenu de l'avis¹ sur le projet de décret d'avance du 10 mars 2006 relatif à l'épidémie de chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire, rendu en application de l'article 13 de la LOLF, par votre commission des finances, la condition d'urgence qui permet l'ouverture de crédits dans le cadre d'un décret d'avances doit être entendue comme « ***une situation qu'il n'était pas possible de prévoir au moment de la préparation et du vote de la loi de finances initiale*** ». Votre rapporteur général a ainsi précisé que la commission des finances « *se trouverait ainsi fondée à émettre un avis défavorable sur un projet de décret d'avance ouvrant des crédits sur un programme pour lequel le principe de sincérité des lois de finances, prévu par l'article 32 de la LOLF, n'aurait pas été respecté, selon l'examen qui en aurait été fait au moment de la procédure d'adoption du projet de loi de finances par le Parlement. Un décret d'avance ne saurait ainsi être pris s'agissant de crédits pour lesquels les prévisions de dépenses dont on disposait au moment de la préparation de la loi de finances initiale n'auraient pas été prises en compte* ».

Si l'article 13 avait été applicable en 2005, rien ne permet de supposer que l'avis de votre commission des finances aurait été complètement favorable sur ces deux décrets d'avance.

¹ Rapport d'information n° 252 (2005-2006).

(4) La régulation budgétaire

Comme les années précédentes ont été constituées en début d'exercice 2005 des réserves de précaution¹. En février 2005, a été mise en place une réserve de 3,95 milliards d'euros de crédits de paiement et de 2,2 milliards d'euros d'autorisations de programme. Elle a été complétée en juillet 2005, à hauteur de 950 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 2,5 milliards d'euros au titre des crédits de report. Au total, les réserves de précaution ont donc atteint, en 2005, 7,4 milliards d'euros pour faire face aux aléas de gestion et ralentir la progression de la dépense.

Le décret d'annulation², pris le 3 novembre 2005, a annulé des crédits à hauteur de 3.063 millions d'euros³.

(5) La loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005

Hors ratification des cinq décrets d'avance précités et de la prise en compte du décret d'annulation de crédits pris le 3 novembre 2005, la loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 a procédé aux mouvements de crédits suivants :

- des **ouvertures de crédits à hauteur de 1.676 millions d'euros** réparties entre budget général (1.154 millions d'euros, dont 1.072 millions d'euros pour les dépenses ordinaires, 47 millions d'euros pour les dépenses civiles en capital et 35 millions d'euros pour les dépenses militaires ordinaires), budget annexe de la légion d'honneur (2 millions d'euros) et comptes spéciaux du Trésor (520 millions d'euros) ;

- des **annulations de crédits nets de 1.232 millions d'euros**, sur le budget général, portant sur les dépenses ordinaires civiles, pour 1.079 millions d'euros, les dépenses civiles en capital, pour 128 millions d'euros, et les dépenses militaires ordinaires, pour 25 millions d'euros.

c) Le présent projet de loi de règlement

A l'issue des différents mouvements réglementaires précités et de la loi de finances rectificative, et avant l'intervention du présent projet de loi de règlement, le montant des dépenses nettes du budget général était de 285,4 milliards d'euros, contre 288,5 milliards d'euros en loi de finances initiale.

¹ La constitution des réserves de précaution concerne uniformément l'ensemble des crédits du budget général, après exclusion des dépenses obligatoires (rémunérations, pensions, charge de la dette, engagements contractuels) et des priorités gouvernementales (aide publique au développement, lutte contre le cancer, recherche, actions en faveur du handicap, renforcement de la sécurité routière).

² Décret n° 2005-1362 du 3 novembre 2005.

³ Seuls 3.029 millions d'euros ont eu un impact sur le solde du budget général 2006 car 34,5 millions d'euros concernaient des crédits reportés sur le budget 2005.

Le présent projet de loi de règlement prévoit des ouvertures de crédits de 2.126 millions d'euros et des annulations de 2.459 millions d'euros pour le budget général. Parmi les ouvertures figurent 1.161 millions d'euros au titre des dégrèvements et remboursements d'impôts, non pris en compte au titre des dépenses nettes.

Les ouvertures de crédits concernent essentiellement des chapitres aux dotations évaluatives dont les crédits sont portés en loi de règlement à hauteur des dépenses nettes constatées¹.

Répartition des ouvertures de crédits dans le projet de loi de règlement 2005

(en millions d'euros)

Dépenses en atténuation de recettes	1.161
Dette publique	55
Garanties	63
Pensions	109
Cotisations et prestations sociales	258
Frais de justice et réparations civiles	295
Participations de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	73
Retraite du combattant	21
Divers	73
Total	2.126

Source : présent projet de loi de règlement.

En outre, le présent projet de loi de règlement ouvre sur les budgets annexes 67 millions d'euros de crédits et annule 223 millions d'euros. S'agissant des comptes spéciaux du Trésor, les ouvertures atteignent 12.051 millions d'euros (4.609 millions d'euros pour le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société », 6.322 millions d'euros au titre des avances à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (préfinancement des dépenses communautaires) et 1.120 millions d'euros afférents aux avances sur le montant des impositions des collectivités territoriales).

¹ A compter de l'exercice 2006, cette faculté sera restreinte en application des dispositions de la LOLF qui limitent le périmètre des crédits évaluatifs.

Au final, les dépenses nettes¹ au titre du budget général retracées dans le présent projet de loi de règlement, prenant en compte les mouvements de crédits précités, le solde net des reports et les fonds de concours, s'établissent à 294,3 milliards d'euros.

Néanmoins, les dépenses financées par fonds de concours ne sont traditionnellement pas prises en compte pour mesurer l'écart entre la loi de finances initiale et la loi de règlement, car elles ne sont pas, par nature, comprises dans les prévisions.

Hors fonds de concours, les dépenses nettes du budget général se sont élevées à 288,5 milliards d'euros en 2005, au niveau de la loi de finances initiale. **Le plafond voté par le Parlement a été respecté.**

3. Le pilotage du solde

a) De la loi de finances initiale à la loi de règlement

Le déficit en loi de finances initiale de 45,2 milliards d'euros a été réduit en loi de finances rectificative de fin d'année au niveau de 44,3 milliards d'euros. En définitive, le solde s'est encore amélioré en loi de règlement pour atteindre 43,5 milliards d'euros contre 43,9 milliards d'euros en 2004.

La diminution du déficit se sera donc faite en deux étapes :

- une amélioration de 0,9 milliard d'euros entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative ;
- une diminution supplémentaire de 0,8 milliard d'euros entre la loi de finances rectificative et la loi de règlement.

b) L'importance croissante des opérations comptabilisées en période complémentaire

L'exécution de la présente loi de finances fait apparaître une tendance à l'utilisation croissante de la période complémentaire pour des ajustements du solde budgétaire.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'année 2005, le solde des opérations effectuées pendant la période complémentaire, qui était fortement négatif jusqu'en 1999, est devenu positif depuis quelques années avec une tendance à l'accélération pour la clôture des exercices 2003, 2004 et 2005 : pour ces trois années, on constate respectivement des soldes positifs de 1,57 milliard d'euros, 3,38 milliards d'euros et 5,44 milliards d'euros.

¹ Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, hors recettes d'ordre relatives à la dette.

Ces soldes correspondent à des volumes totaux d'opérations également en forte augmentation : 11,7 milliards d'euros en 2003, 13,2 milliards d'euros en 2004 et 14,4 milliards d'euros en 2005.

Ceci est d'autant plus « remarquable » que les opérations considérées ne correspondent, à concurrence de 30 % seulement, à des crédits ouverts en loi de finances rectificative.

Il y a là un phénomène que la Cour des comptes dénonce à juste titre et qui ne trouve pas véritablement de justification dès lors que cela ne concerne pas les crédits des lois de finances rectificatives.

II. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2005 : LA COMBINAISON DE MESURES D'AJUSTEMENT ET DE SIMPLE OPPORTUNITÉ

A. L'ANALYSE TENDANCIELLE DES PRINCIPALES VARIABLES BUDGÉTAIRES

1. Des éléments d'appréciation complémentaires sur les recettes

a) Des allègements fiscaux récurrents insuffisamment compensés

Il convient, une fois de plus, de souligner **la nécessité de s'interdire les réductions non compensées de recettes publiques**. La baisse des prélèvements obligatoires, aussi souhaitable soit-elle, ne saurait être réalisée au prix d'une aggravation du déséquilibre des comptes publics.

Il s'agit d'une règle de base de la stratégie d'assainissement des finances publiques. Ainsi, dans un rapport d'information¹ publié dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour 2006, votre rapporteur général proposait, parmi les principes devant guider la politique budgétaire, la nécessité de « *s'interdire tout allègement fiscal non compensé et toute augmentation structurelle de dépenses non gagée* ». De même, le rapport de M. Michel Pébereau² préconise de « *ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre* ».

Malgré la situation très dégradée des finances publiques, cette pratique n'a pas été abandonnée dans les années récentes, comme l'indique le tableau ci-après.

L'impact des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	Moyenne
Impact des mesures antérieures à mai 2002	2.056				
État	-3.032	-5.885	-4.730	-6.180	-4.957
Administrations de sécurité sociale	550	6.495	3.210		3.418
Autres		-550	40		-255
Total	-426	60	-1.480	-6.180	-2.007

Source : rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution

Ainsi, en moyenne, **de 2004 à 2007, les nouveaux allègements fiscaux nets s'élèveraient, chaque année, à 2 milliards d'euros, soit environ 0,1 point de PIB.**

¹ « Les sept piliers de la sagesse budgétaire », rapport d'information n° 444 (2004-2005).

² Michel Pébereau, « Rompre avec la facilité de la dette publique », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005.

b) *La notion de recettes non fiscales encore à préciser*

Comme la Cour des comptes l'a souligné à plusieurs reprises, il serait souhaitable de **clarifier la notion de recettes non fiscales**.

La LOLF ne définit pas la notion de recettes non fiscales, et n'impose aucune exigence en la matière.

Selon la Cour des comptes, « *la catégorie des recettes non fiscales résulte de l'usage. Elle constitue une catégorie résiduelle : sont classées parmi les recettes non fiscales, les recettes qui ne figurent pas dans les autres catégories de recettes retracées dans les documents des lois de finances. C'est ainsi que, en dépit de leur nom, elles comprennent en fait marginalement des ressources fiscales, lorsque celles-ci ne sont pas considérées comme déterminantes dans la politique budgétaire et fiscale de l'Etat et ne sont pas retracées comme telles dans les documents budgétaires* »¹. L'absence de critères déterminants face à une extrême variété de produits difficilement classables a, en outre, pour conséquence l'importance de la rubrique « divers ».

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2004, la Cour considère que « *la nouvelle nomenclature apparaît plus fine et mieux correspondre à la nature des produits* ». Elle considère néanmoins que des améliorations sont encore possibles.

Ainsi, elle préconise d'« *aligner la classification des recettes non fiscales sur celle des produits non régaliens utilisée en comptabilité générale, afin de répondre au mieux aux exigences de la LOLF, dans une optique de mesure des résultats de l'Etat* ».

2. La maîtrise des dépenses budgétaires au sens strict

Selon les termes de l'exposé général des motifs du présent projet de loi de règlement, après prise en compte des changements de périmètre, les dépenses s'élèvent en 2005 à « *288,8 milliards d'euros, soit une progression de 1,8 % strictement égale à l'inflation* ». Cette appréciation doit être nuancée par votre rapporteur général, tout en donnant acte au gouvernement, à la fois de son respect de la norme de dépense votée par le Parlement, et d'une stabilisation des dépenses en volume, au prix néanmoins d'un arrondi quelque peu généreux. L'inflation hors tabac, figurant dans la note de conjoncture du mois de mars 2006, établie au moment de l'élaboration du projet de loi de règlement, n'était en réalité, en effet, que de 1,7 % (1,74 %). Le « zéro volume » constitue donc pour 2005 un arrondi généreux.

¹ Cour des comptes, « *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2004* ».

a) Le respect de l'autorisation de dépense

Hors fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts et des recettes d'ordre, les dépenses du budget général s'établissent à 288,5 milliards d'euros, soit un niveau égal à celui fixé en loi de finances initiale pour 2005. Ce respect de l'autorisation du Parlement est d'autant plus méritoire qu'il correspond à un exercice où les reports ont fondu de manière considérable.

Certaines sous-estimations des dépenses en loi de finances initiale avaient pu laisser craindre une tension sur l'exécution 2005. Dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, la Cour des comptes relève les **sous-évaluations récurrentes** :

- des **dépenses de personnel en loi de finances initiale**, de l'ordre de 750 millions d'euros ;

- des **opérations extérieures du ministère de la défense** (100 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 611 millions d'euros dépensés) ;

- des dépenses exposées au titre des **frais de justice** (insuffisance en exécution de 131 millions d'euros sur un total de 495 millions d'euros) ;

- des dépenses consacrées au **financement des aides à la personne** (3 % des crédits initiaux, mais ouvertures en loi de finances initiale de crédits inférieurs aux dépenses de l'année précédente) ;

- du financement de la **couverture des dépenses d'urgence des demandeurs d'asile et des personnes déboutées** (37 % des crédits initiaux de 399 millions d'euros).

Par ailleurs, **il faut souligner le dynamisme de certains postes de dépenses** : la charge nette de la dette a ainsi augmenté en 2005 de 2,1 %, passant de 38,1 milliards d'euros en 2004 à 38,9 milliards d'euros en 2005. Si la progression des dépenses de personnel n'est pas connue en 2005, en raison des **expérimentations de « budgets globaux »** liées à la LOLF qui **ont empêché toute visibilité sur cette dépense essentielle**, il faut noter que les dépenses de fonctionnement ont, globalement, progressé en valeur de 3,18 %. Au sein de ces dépenses, il convient de souligner que **les dépenses de pension ont progressé de 4,7 % en 2005** (36,8 milliards d'euros en 2005 contre 35,2 milliards d'euros en 2004) et les charges sociales de 4,2 % (10,6 milliards d'euros en 2005 contre 10,2 milliards d'euros en 2004).

L'ampleur de la régulation budgétaire sur l'exercice 2005 a permis de maîtriser ces tensions.

La Cour des comptes souligne en outre, dans le rapport précité, que *« malgré la rigueur qui a encore pesé cette années sur l'exécution budgétaire, les objectifs à mi-parcours des lois de programmation ont été globalement tenus, même si une interrogation subsiste sur la capacité du ministère de la*

défense à réaliser à terme intégralement la loi de programmation militaire compte tenu de l'encours élevé de ses reports de crédits ».

b) Les effets pervers de la méthode employée pour contenir la dépense

La Cour des comptes, dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, montre les effets pervers de la méthode employée par le gouvernement pour contenir la dépense. Elle considère que l'exécution 2005 « *pose à terme la question du respect de certains de ses engagements par l'Etat* ». Au titre de ces engagements figurent les engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan. Il faut souligner « *le retard considérable pris dans la réalisation des contrats de plan Etat-régions qui devaient s'achever en 2006* ». L'année 2005 n'a pas permis de combler le retard pris : **le taux de réalisation des contrats ne s'établissait en 2005 qu'à 67 %.**

La Cour des comptes relève, de plus, des reports de charges et des impayés coûteux pour l'Etat. Ainsi, les **impayés sur le budget d'investissement du ministère de la défense s'élevaient encore à 2.144 millions d'euros au 31 décembre 2005** après 3.046 millions d'euros en 2004. Les intérêts moratoires liés à ces retards de paiement ont représenté 33,5 millions d'euros en 2005 contre 20 millions d'euros en 2004.

Par ailleurs, **2,5 milliards d'euros d'arriérés au titre des compensations d'exonérations sociales** ont été accumulés au 31 décembre 2005, auxquels s'ajoute une **dette de 1.378 millions d'euros** envers l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Une régulation budgétaire, sans action structurelle sur la dépense, conduit mécaniquement à différer des dépenses sur les exercices ultérieurs ou à ne pas honorer certains engagements.

3. Dette et déficits publics

a) Les déficits publics en perspective

L'amélioration de la situation des finances publiques de l'Etat, telle que la traduit la diminution du solde d'exécution des lois de règlement depuis cinq ans, continue d'être toute relative, comme en témoigne le faible taux de couverture des dépenses par les recettes.

**L'évolution du solde des lois de règlement
(hors F. M. I., hors F. S. C.)**

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Solde d'exécution	- 32,0	- 49,3	- 56,9	- 43,9	- 43,5

Source : projets de loi de finances

La couverture des dépenses par les recettes ⁽¹⁾

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Recettes définitives	241,4	237,9	227,7	252,2	260,6
Dépenses définitives	272,8	287,6	284,8	297,6	305,3
% de couverture des dépenses par les recettes	88,5	82,7	80,0	84,7	85,4

⁽¹⁾ *Hors dégrèvements et remboursements d'impôts et hors recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette*

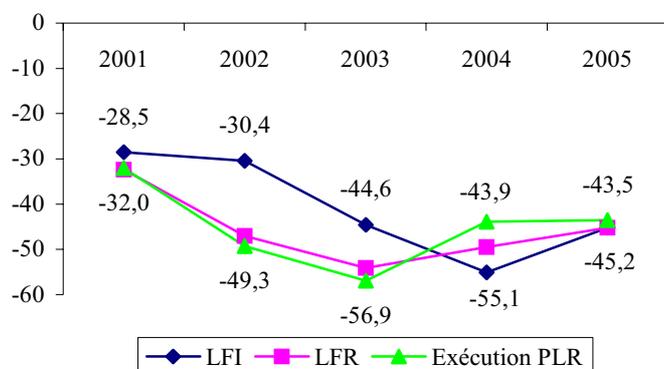
Source : projets de loi de finances

Le taux de couverture de 85,4 % en léger progrès par rapport à 2004, se situe à un niveau sensiblement supérieur à celui de 2003 qui était de seulement 80 %.

Il convient donc de nuancer et de remettre dans son contexte cette évolution positive. D'une part, elle s'inscrit, s'agissant du solde maastrichtien, dans un contexte national préoccupant caractérisé par une diminution largement, si ce n'est artificielle, du moins superficielle du solde négatif des administrations de sécurité sociale, ainsi que par la réapparition d'un déficit des administrations publiques locales. D'autre part, en tendance, la France voit sa situation relative se détériorer par rapport à la plupart des pays de la zone euro.

Evolution des soldes structurels (hors mesures exceptionnelles à partir de 2004)

(en milliards d'euros)



Source : projets de loi de finances

Le graphique ci-dessus permet de visualiser le redressement en exécution amorcé depuis 2003.

b) L'évolution du solde maastrichtien

Le déficit constaté en loi de règlement, soit – 43,5 milliards d'euros, est sensiblement inférieur à celui notifié aux autorités de Bruxelles pour l'application du pacte de stabilité et de croissance qui est de – 51,8 milliards pour l'Etat *stricto sensu*.

La différence entre ces deux chiffres, soit 8,3 milliards, retracés dans le tableau ci-contre, s'explique par le jeu des règles de comptabilisation des déficits prévues par Eurostat.

Viennent ainsi détériorer le résultat de la gestion : le solde net des dotations en capital et des produits de cession des participations de l'Etat pour – 5,12 milliards d'euros, le remboursement effectué par la CADES pour – 2,85 milliards d'euros ainsi que diverses corrections au titre des droits constatés de – 1,41 milliard d'euros.

Viennent, dans l'autre sens, améliorer le résultat, les opérations suivantes : la prise en compte des dépenses d'équipement militaire désormais enregistrées au moment de la livraison et non plus de la réception des tranches fonctionnelles, à concurrence de 1,87 milliard d'euros ; la participation au financement des organismes internationaux à concurrence de 0,49 milliard d'euros, ainsi que les gains d'intérêts sur produits dérivés, à concurrence de 0,51 milliard d'euros.

Globalement, le **besoin de financement de l'Etat** diminue d'un milliard d'euros pour n'atteindre « que » **51,8 milliards d'euros** contre 52,8 milliards d'euros en 2004.

**Passage du résultat d'exécution des lois de finances au déficit au sens
du protocole de Maastricht (base 2000)**

Résultat d'exécution des lois de finances (hors FMI)	- 43,47
Correction droits constatés	- 1,41
- décalage temporel Impôt sur le revenu	- 0,24
- intérêts	0,30
- décalage temporel TIPP	- 0,06
- décalage temporel TVA	0,62
- paiement d'une amende par EDF	0,00
- amende des opérateurs de téléphonie mobile	- 0,53
- droits de mutation à titre gratuit	0,30
- autres décalages comptables	- 1,79
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	- 6,39
- budget général	- 0,57
- provisions aux comptes de commerce	0,04
- indemnisation des Français rapatriés	0,03
- indemnisation de l'AFD et de la BFCE (DAKAR)	0,15
- participation au financement des organismes internationaux	0,49
- remboursement en capital de la CADES	- 2,85
- retrait des billets Banque de France	- 0,41
- traitement des dépenses d'équipements militaires	0,11
- autres	0,11
Comptes spéciaux du Trésor	- 5,91
- comptes d'affectation spéciale	- 5,37
dont compte de privatisation	- 5,37
- compte de prêts et d'avances	0,14
- comptes de commerce	- 0,58
- comptes d'opérations monétaires	- 0,10
Budgets annexes	0,09
Opérations non budgétaires impactant la capacité de financement	- 0,56
- engagements et remises de dettes de l'Etat	- 0,56
Corrections Insee dont crédit-bail	0,03
Capacité de financement de l'Etat	- 51,80
Gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés	0,51
Déficit de l'Etat au sens du protocole de Maastricht	- 51,29

Source : INSEE

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des APU

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Etat	- 35,4	- 35,7	- 56,5	- 62,2	- 52,8	- 51,8
Organismes divers	4,5	4,5	9,1	4,8	10,0	7,4
Administrations locales	2,8	2,0	2,0	0,5	- 2,3	- 1,8
Sécurité sociale	6,8	6,0	- 3,7	- 10,0	- 15,9	- 3,8
Total	- 21,3	- 23,3	- 49,1	- 66,8	- 61,0	- 50,0

Source : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus permet de constater une nette amélioration du solde des administrations publiques qui passe de 61 milliards d'euros en 2004 à 50 milliards d'euros en 2005. Il y a là très largement l'effet du redressement des comptes des organismes de sécurité sociale par suite du versement de la soulte des industries électriques et gazières, qui, on le sait, est le type même du facteur non reductible.

L'évolution du déficit des administrations publiques (2001-2005)

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005
Déficit public	- 1,5	- 3,2	- 4,2	- 3,7	- 2,9

Le solde des administrations publiques pour 2005

(en points de PIB)

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	ETAT	ODAC	APUL	SÉCURITÉ SOCIALE
- 2,9	- 3,0	0,4	- 0,1	- 0,2

Source : Cour des comptes

Cette appréciation mitigée des performances en gestion est confirmée par l'évolution du solde primaire qui mesure l'écart entre les recettes et les dépenses avant paiement des charges d'intérêt. Le tableau ci-dessous permet de constater que si le déficit primaire de 2005 est, avec 4,6 milliards d'euros

sensiblement inférieur à celui de 2004 (5,8 milliards d'euros) il est très en dessous de celui de 2003 (19,4 milliards d'euros).

Solde primaire du budget de l'Etat (1993-2005)

(en milliards d'euros)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
-27,9	-24,9	-17,4	-11,4	-6,9	-3	3,3	6,5	4,7	-11,2	-19,4	-5,8	-4,6

Source : Cour des comptes

c) La détérioration de la position de la France au sein de la zone euro

Il convient d'apprécier la performance de la France par rapport à celle des autres membres de l'Union européenne, à commencer par ceux de la zone euro.

Evolution des soldes primaires (2001-2005)

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005
France	1,5	-0,3	-1,4	-1,0	-0,3
Zone Euro	2,0	1,0	0,3	0,3	0,6
Union Européenne	2,2	0,8	0	0,2	0,5

Source : Commission européenne et Cour des comptes

Le tableau ci-dessus permet d'abord de constater que, en 2001, le solde primaire de la zone euro était, avec 2,0 point de PIB, déjà supérieur de 0,5 point à celui de la France.

En 2005, la position relative de notre pays s'est détériorée : avec un déficit primaire de 0,3 point de PIB, la France se situe plus loin de la moyenne des pays de la zone euro qui, fait apparaître un excédent primaire de 0,6 point de PIB.

Cette appréciation mitigée de la performance française se trouve confortée si l'on tient compte des recettes exceptionnelles.

Ainsi, le tableau ci-dessous permet d'abord de constater que, si en 2001, le déficit structurel de la France était, avec 2,6 point de PIB, égal à celui de la zone euro, il se trouvait en 2005, hors mesures exceptionnelles, avec 3,1 point de PIB, sensiblement supérieur au déficit structurel de la zone euro, qui était de 2,2 point de PIB.

Evolution des soldes structurels (hors mesures exceptionnelles à partir de 2004)

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005
France	-2,6	-3,8	-4,0	-3,7	-3,1
Zone Euro	-2,6	-2,8	-2,8	-3,0	-2,2
Union Européenne	-2,0	-2,5	-2,7	-2,9	-2,1

Source : Commission européenne et Cour des comptes

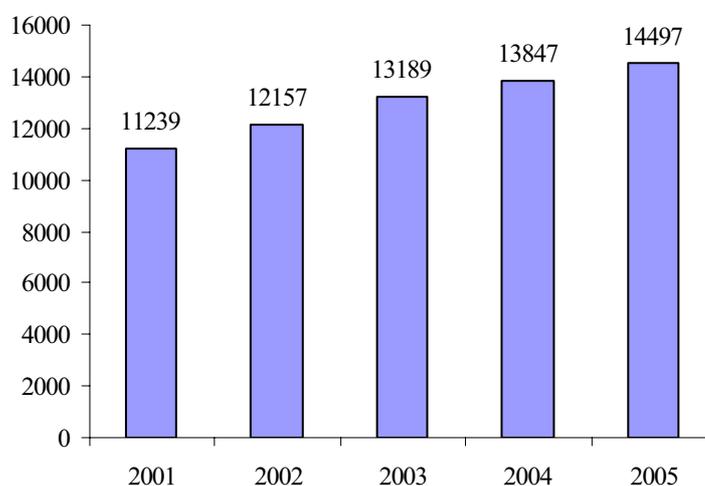
d) La montée de l'endettement public

La dette publique de l'Etat (hors les dettes détenues par les autres administrations publiques) atteint 889,3 milliards d'euros en 2005, soit 52,2 % du PIB, contre 840,3 milliards d'euros en 2004, soit 50,7 % du PIB.

Pour la seule dette financière de l'Etat, le graphique suivant montre que celle-ci représente désormais 14.497 euros par habitant, contre 11.239 euros en 2001.

Evolution de la dette financière de l'Etat par habitant

(en euros)



Source : compte général de l'administration des finances

Pour l'ensemble des administrations publiques, le montant de l'endettement s'établissait à 1.138,4 milliards d'euros en 2005, soit 66,8 % du PIB. Un an auparavant, l'endettement était de 1.069,2 milliards d'euros, soit 64,4 % du PIB.

Ainsi, la dette de l'Etat a contribué à la montée de l'endettement global des administrations publiques en 2005.

Comme le rappelle le rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie et sur les orientations des finances publiques, intitulé « *Engagement national de désendettement* », présenté au Parlement dans la perspective du prochain débat d'orientation sur les finances publiques, « *le déficit public en 2005, même en nette amélioration par rapport à 2004, est resté supérieur au solde stabilisant le ratio de dette publique* » : celui-ci a augmenté de 1 point de PIB.

En outre, selon le même rapport, l'Etat et différents opérateurs publics auraient dû financer des achats d'actifs privés à hauteur de 20 milliards d'euros (1,2 point de PIB), ce qui a détérioré d'autant la dette publique au sens du pacte de stabilité croissance, qui correspond à un concept d'endettement brut. Parmi les actifs en question figureraient par exemple des acquisitions d'actifs par le Fonds de réserve des retraites.

Le programme d'émission de dettes de l'Agence France Trésor aurait enfin excédé les besoins réels de financement de l'Etat, en raison de recettes fiscales finalement supérieures aux prévisions : l'Etat a disposé fin 2005 d'un excédent ponctuel de trésorerie, mais en contrepartie, sa dette a augmenté d'autant.

B. OBSERVATIONS SUR L'EXÉCUTION 2005 : LA PLACE DES MESURES NON RECONDUCTIBLES ET LA PRÉPARATION DU BILAN D'OUVERTURE

1. Le caractère justifié de certaines mesures, en apparence critiquables

a) La réforme des acomptes de l'impôt sur les sociétés

L'article 1^{er} de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 prévoit que, pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard d'euros, le quatrième acompte de l'impôt sur les sociétés, versé au mois décembre, est désormais calculé non en fonction de l'impôt payé l'année précédente, mais en fonction du **bénéfice prévisionnel de l'exercice**. En 2005, l'impact de cette réforme a été de + **2,3 milliards d'euros**, soit 0,1 point de PIB.

Il ne s'agit pas d'une mesure d'opportunité, permettant d'améliorer le solde de 2005 au prix d'une dégradation du solde de 2006. En effet, cette mesure vaut non seulement pour 2005, mais aussi pour chaque année suivante. Ainsi, en 2006, si la régularisation du solde de l'année 2005 sera réduite à due concurrence, les grandes entreprises pourront à nouveau anticiper le paiement de leur impôt fin 2006. Schématiquement, sur longue période, la mesure revient à réduire les recettes d'impôt sur les sociétés au

premier semestre de chaque année, et à les accroître d'un montant équivalent au second semestre. Si l'on considère la durée d'existence de l'impôt sur les sociétés comme infinie, le « gain » relatif à l'année 2005, qui a bénéficié à la fois de l'ancien et du nouveau système, ne sera jamais « payé » par l'Etat. Pour que l'opération soit à somme nulle pour l'Etat, il faudrait, en effet, que l'impôt sur les sociétés disparaisse avant le mois de décembre d'une année donnée.

b) Le rattachement à la période complémentaire 2005 d'un versement de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA)

La Cour des comptes considère que « *pose une question du point de vue de la sincérité budgétaire* » le rattachement à la période complémentaire 2005 du remboursement à l'Etat, par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), d'une avance de **5,9 milliards d'euros** sur les aides à venir du FEOGA, effectué le 5 janvier 2006.

Selon la Cour des comptes, seulement 1,7 milliard d'euros auraient dû être rattachés à l'exercice 2005, les **4,2 milliards d'euros** restants devant l'être à l'exercice 2006 (cf. encadré ci-après). Autrement dit, **le gouvernement aurait artificiellement majoré le solde de l'Etat en 2005 de 4,2 milliards d'euros.**

Cependant, dans sa réponse, le gouvernement considère qu'« *à défaut d'avoir retenu cette option, le déficit budgétaire aurait été artificiellement creusé du seul fait de la décision de l'Union européenne de retarder le versement des fonds de quelques jours* ».

La réponse du gouvernement ne semble pas absurde. On peut souligner en particulier que si le rattachement du remboursement effectué le 5 janvier à l'un ou l'autre des exercices a un impact sur le solde budgétaire de l'Etat, il n'en a aucun sur le solde des administrations publiques au sens du traité de Maastricht.

Le remboursement de l'avance de l'ACOFA

La critique, par la Cour des comptes, du rattachement à la période complémentaire 2005 du remboursement par l'ACOFA de son avance, vient du fait que le jour même du remboursement, le 5 janvier 2006, une nouvelle avance a pris le relais de la précédente pour un montant de 4,2 milliards d'euros. Cette nouvelle avance, imputée sur l'exercice 2006, a été remboursée le 3 février 2006.

Autrement dit, le gouvernement aurait recouru à une opération comptable pour réduire le déficit budgétaire 2005 à hauteur de 4,2 milliards d'euros : « en réalité » l'ACOFA n'a versé à l'Etat sur la période complémentaire 2005 que $5,9 - 4,2 = 1,7$ milliard d'euros.

c) La mobilisation des trésoreries « dormantes »

Comme il est de coutume, l'Etat a procédé en 2005 à des prélèvements sur les trésoreries dormantes. La Cour des comptes a fait des observations sur ce type de pratiques au nom de la « *transparence des décisions* ».

En l'occurrence, il s'agit de mettre en avant le caractère tardif de la notification à Natexis¹ d'un prélèvement sensiblement supérieur à celui prévu en loi de finances rectificative.

Effectivement, comme le relève la Cour des comptes, ce n'est que dans une lettre du 19 janvier 2006, que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat ont conjointement invité le directeur du budget et le directeur général du Trésor et de la politique économique à faire procéder sur la gestion 2005 à un prélèvement de 330 millions d'euros sur la trésorerie du compte géré par Natexis.

Or cette lettre précisait que ce prélèvement, au bénéfice de la ligne de recettes n° 807 du budget général, serait « *en augmentation de 100 millions d'euros par rapport à l'évaluation de recettes associée à la loi de finances rectificatives pour 2005 du 30 décembre 2005* ».

Le souhait de la Cour des comptes est « *que le gouvernement instaure, pour ce type de prélèvements, des procédures plus explicites* ». Elle a souligné que la décision discrétionnaire intervenait en période complémentaire « *sans qu'aucune procédure d'encadrement ne garantisse au Parlement la neutralité des appréciations* ».

Elle a repris ainsi une observation déjà faite pour l'exercice 2002, qui avait donné lieu à une pratique du même genre, à laquelle le ministre du budget avait alors répondu que : « *la neutralité des appréciations réclamée par la Cour paraît difficile à définir, dès lors que l'appréciation de l'opportunité de prélever un montant différent de celui initialement prévu relève du pouvoir d'arbitrage de l'exécutif et peut à ce titre tenir compte des conditions d'exécution macrobudgétaires de la loi de finances* ».

Quel que soit le caractère peu satisfaisant d'une pratique d'autant plus discutable qu'elle intervient en période complémentaire, votre rapporteur général a néanmoins tendance à penser qu'il faut préserver la marge de manœuvre du pouvoir exécutif.

¹ La banque Natexis gère pour le compte de l'Etat, une procédure de bonification et de « *stabilisation* » des taux d'intérêt des crédits. A ce titre, elle peut être amenée à accumuler, en fonction de l'évolution des risques, une trésorerie dont les excédents sont l'objet de prélèvements par l'Etat.

2. Des pratiques à encadrer

a) Une conception élastique de la ligne de partage entre dépenses budgétaires et opérations de trésorerie

La Cour des comptes note, dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005, **deux manquements aux règles de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie**, portant sur le remboursement effectué par la CADES au budget général et la reprise par l'Etat de la dette du FFIPSA.

S'agissant de la CADES, la Cour des comptes note que le versement en 2005 de la CADES pour un montant de 3 milliards d'euros a été affecté aux **recettes budgétaires de l'exercice**, alors que la créance ainsi « remboursée » n'avait jamais été décaissée budgétairement. Il y a une absence de cohérence entre le **traitement non budgétaire de la créance** et le **traitement budgétaire de son remboursement**.

A l'inverse, en ce qui concerne la reprise de la dette du FFIPSA par l'Etat, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, prévue par l'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2005, il faut souligner que votre commission des finances avait exprimé des réticences sur la qualification de cette reprise de dette comme « opération de trésorerie » par la voix de son Président. En séance publique, le 19 décembre 2005, notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances soulignait : *« j'ai tendance à penser que, si nous avons été sous l'empire de la LOLF, ce procédé aurait probablement constitué un manquement à la règle de sincérité. En effet, si l'on suit cette logique, il suffirait, pour subvenir à quelques dépenses publiques, de disposer de fonds périphériques, de laisser ceux-ci s'endetter et, périodiquement, de demander à l'État de reprendre une partie de la dette. De telles pratiques iraient naturellement à l'encontre des principes de sincérité et de fidélité posés par la loi organique relative aux lois de finances.(...) Ce procédé, qui consiste à ne pas constater la prise en charge des dettes par des crédits budgétaires et à s'en tenir à une substitution de débiteur, me paraît contestable. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous confirmer que c'est la dernière fois que cela se produit ? À l'avenir, si l'État devait se substituer au FFIPSA afin de reprendre les dettes de celui-ci, il serait sans doute prudent d'inscrire cette reprise de dettes en charge budgétaire, plutôt que de l'inscrire directement au passif du patrimoine de l'État, sans passer par le compte de résultat ».*

En réponse, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, avait répondu : *« Il s'agit en l'occurrence d'une opération de trésorerie ».*

La Cour des comptes ne partage pas cette analyse. S'agissant de cette reprise de dette, elle note que *« le montant du déficit du budget de l'Etat pour 2005 aurait dû être majoré du montant de cette reprise de dette, soit 2,5 milliards d'euros »*, relevant que *« dans le cas du BAPSA et du FFIPSA, l'Etat ne pouvait se dispenser de son obligation d'assurer par des sources*

budgétaires l'équilibre entre charges et obligations du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles ».

b) Les reports de charges sur la sécurité sociale

L'examen du présent projet de loi conduit également à analyser la situation des dettes de l'Etat à l'égard des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Or ces dettes sont très importantes, puisqu'elles atteignent, **au 31 décembre 2005, 3,6 milliards d'euros à l'égard du régime général et plus de 5,1 milliards d'euros à l'égard de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale**. A titre de comparaison, on note que les dettes nettes au 31 décembre 2005 représentent ainsi **35 % du déficit prévisionnel 2006 du régime général** (31 % du déficit constaté en 2005), comme le montre le tableau suivant :

Etat semestriel des dettes de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale, ventilé par caisse au 31 décembre 2005

(en millions d'euros)

Caisse	Situation au 31/12/2005 sur année 2004 et antérieures (a)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 (b)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 et antérieures (c=a+b)	Versements janvier 2006 à rattacher à 2005 et années antérieures (d)	Situation nette au 31/12/2005 (e=c-d)	Dettes nettes au 31/12/2005 rapportées au déficit prévisionnel 2006 (en %)
CNAMTS -AM	631,13	1 405,99	2 037,12	330,04	1 707,08	27%
CNAMTS-AT	61,80	165,49	227,29	51,98	175,31	88%
CNAF	1 671,86	362,10	2 033,96	1 009,09	1 024,88	68%
CNAVTS	121,23	791,09	912,32	231,68	680,64	31%
Total	2 486,03	2 724,67	5 210,70	1 622,79	3 587,91	35%

Source: d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2006)

c) L'inclusion en recettes budgétaires 2005 de la reprise de provision afférente au droit à prime d'Etat sur plan d'épargne populaire (PEP)

Une autre pratique discutable est l'inclusion en recettes budgétaires 2005 de la **reprise de provision** afférente au **droit à prime d'Etat sur plan d'épargne populaire (PEP)**, à hauteur de **652 millions d'euros**.

Cette provision avait été instaurée par la loi de finances initiale pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989), en même temps que les PEP. Elle n'avait alors pas été considérée comme une dépense, son inscription ayant uniquement pour but de pallier l'absence de provisions dans la comptabilité générale de l'Etat. Seuls les décaissements correspondant aux primes effectivement versées ont été comptabilisés comme des dépenses.

Le fait que la reprise de cette provision effectuée en 2005, qui n'a correspondu à aucune rentrée de trésorerie, ait été considérée comme une recette budgétaire, n'est pas critiquable en soi.

Ce qui est critiquable en revanche, c'est que dans la mesure où, lors de son instauration par la loi de finances initiale pour 1990, cette provision n'avait pas été considérée comme une dépense, sa reprise aurait dû, par cohérence, être considérée comme une simple recette d'ordre.

Ainsi, la Cour des comptes considère que *« la reprise de provision n'est pas irrégulière au regard de l'ordonnance organique applicable pour la dernière année, mais elle porte atteinte à la bonne information du Parlement, car elle n'est pas identifiée dans le rapport financier comme une recette d'ordre sans incidence sur la trésorerie de l'Etat »*.

Présentation du mécanisme de provision afférente au droit à prime d'Etat sur plan d'épargne populaire

« Adopté en loi de finances pour 1990, lors de la création du PEP, à la demande de la Cour, le mécanisme de dotation aux provisions et de paiement des primes au chapitre 44.92 visait à pallier l'absence de provisions dans la comptabilité générale de l'Etat, mais ne s'est traduit par des décaissements qu'à hauteur des primes effectivement versées. Cette provision maintenue dans un compte de comptabilité générale était devenue progressivement sans objet, et la Cour en avait demandé, dans son rapport sur les comptes de 2004, sa réduction. Sa reprise en 2005 a pour effet, par symétrie avec la dotation initiale, de constater une recette budgétaire qui ne résulte d'aucun encaissement par un comptable public ».

Source : rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de 2005

La Cour des comptes souligne néanmoins :

- que ce procédé, pour contestable qu'il soit, est sans conséquence sur le déficit notifié à la Commission européenne, puisque les comptes nationaux ont neutralisé la recette correspondante ;

- que l'entrée en vigueur de la LOLF rendra de telles pratiques impossibles à partir de 2006. En effet, la comptabilité budgétaire ne peut être, conformément aux articles 7, 8 et 28 de la LOLF, qu'une comptabilité de gestion des autorisations d'engagement et des crédits de paiement et une comptabilité de décaissements et d'encaissements par un comptable public, les provisions ne pouvant donc plus être placées qu'en comptabilité générale.

d) L'utilisation des ressources de privatisation

Les recettes de privatisation ont atteint 10 milliards d'euros en 2005. Elles résultent essentiellement de cessions de titres France Telecom et Gaz de France, ainsi que de la fusion entre la SNECMA et SAGEM, à l'origine du groupe SAFRAN.

Les principales recettes de privatisation en 2005

(en milliards d'euros)

Déboilage de l'opération France Telecom/ERAP	4,0
Gaz de France	2,4
France Telecom	1,8
SNECMA/Sagem	1,0
Bull	0,5
Divers	0,3

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

Les dépenses du compte ont concerné, pour 7 milliards d'euros, des dotations aux nouvelles agences d'investissement, d'innovation et de recherche créées à l'initiative du gouvernement :

- l'AFITF (agence pour le financement des infrastructures de transport), pour 4 milliards d'euros ;
- l'AII (agence de l'innovation industrielle), pour 1,7 milliard d'euros ;
- l'ANR (agence nationale de la recherche), pour 1,3 milliard d'euros.

En outre, le gouvernement a affecté à des fondations de recherche 65,5 millions d'euros en provenance du compte d'affectation spéciale. Certains établissements publics ont également bénéficié de subventions s'apparentant à une débudgétisation, qui, vraisemblablement, ne respectent pas les règles posées par Eurostat, permettant de ne pas comptabiliser en dépenses les dépenses en capital. L'établissement pour la maîtrise d'ouvrage pour les travaux culturels (EMOC), l'établissement public de Versailles et l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ) ont respectivement bénéficié sur les recettes de privatisation de 89,3, 10 et 110 millions d'euros. L'ADEME également a bénéficié de 20 millions d'euros.

Fondations ayant bénéficié de recettes de privatisations en 2005

(en euros)

Fondation Pasteur	4.000.000
Fondation Supelec	4.216.000
Fondation de recherche pour le développement durable et les relations internationales	1.163.000
Fondation Institut des hautes études scientifiques	2.989.000
Fondation Santé et radiofréquences	2.400.000
Fondation Cœur et artères	4.245.000
Fondation Thérèse et René Planiol pour l'étude du cerveau	685.000
Fondation pour une culture de sécurité industrielle	3.300.000
Fondation Bâtiment énergie	4.000.000
Fondation de recherche pour l'aéronautique et l'Espace	9.000.000
Institut Curie	10.000.000
Fondation Pasteur	12.000.000
Fondation Garches	650.000
Fondation Institut des hautes études scientifiques	150.000
Fondation Supelec	1.504.500
Fondation Europlace	1.394.000
Fondation HEC	1.200.000
Fondation Rhône Alpes futur	1.100.000
Fondation TUCK	1.100.000
Fondation IFRAD	420.000
Total	65.516.500,00

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

En application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur général a souhaité obtenir des éclaircissements sur l'utilisation des fonds versés par l'Etat auprès des fondations bénéficiaires. Il s'agissait de vérifier que les crédits provenant d'un compte d'opérations en capital avaient bien été affectés à des opérations en capital des fondations, qu'il s'agisse d'une dotation au capital ou d'investissement, défini comme une formation brute de capital fixe par la comptabilité nationale. La majorité des fondations¹ a répondu rapidement au courrier de votre rapporteur général, ainsi qu'un établissement public, l'ADEME.

A la lecture des réponses reçues, il apparaît que les sommes reçues ont un « statut » **relativement indéterminé du point de vue des organismes bénéficiaires** qui, pour une part, ont assimilé ce versement spécifique à une « subvention ». Les courriers reçus du ministère de l'enseignement supérieur

¹ N'ont pas répondu à ce jour la fondation SUPELEC, la fondation pour une culture de sécurité industrielle, la fondation « bâtiment énergie », la fondation IFRAD, ainsi que les établissements publics précités, à l'exception de l'ADEME.

et de la recherche évoquent le plus souvent des « *versements sur fonds dédiés* ».

En ce qui concerne l'emploi des sommes, les affectations dépendent de la nature de l'organisme bénéficiaire.

Les fondations de recherche nouvellement créées ont ainsi considéré les sommes reçues comme des dotations en capital. Certaines ont affecté une partie du versement à de l'investissement. La fondation « Rhône Alpes futur » est en attente de répartition de la somme versée par l'Etat, le statut de celle-ci n'apparaissant pas clairement dans les comptes-rendus du conseil d'administration.

Pour les fondations plus anciennes, comme la fondation HEC, on relève des versements à des « fonds de recherche » dédiés qui, pour l'essentiel, financeront des dépenses du fonctionnement (salaires de chercheurs ou appels à projet). Il en est de même pour l'institut Pasteur qui finance à partir de la dotation du compte d'affectation spéciale un programme de recherche spécifique, dont le plan de financement repose essentiellement sur du fonctionnement). A l'inverse, l'institut Curie a bien réservé les sommes reçues à des dépenses d'équipement et d'investissement.

L'ADEME subventionnera, à partir des 20 millions d'euros reçus, des programmes de recherche.

Si la grande majorité des organismes bénéficiaires a traité les sommes versées à partir du compte d'affectation spéciale en « opérations de capital », certains l'ont traité comme une subvention de fonctionnement, finançant certes des programmes de recherche utiles. Dans ces derniers cas, il s'agit alors d'une débudgétisation manifeste.

e) La nécessaire clarification du statut de la créance de l'Etat sur l'Unedic

Le statut de la **créance de l'Etat sur l'Unedic**, théoriquement de **1,2 milliard d'euros**, est **incertain**.

(1) La genèse de cette créance

A la suite de la crise financière qu'a traversée l'Unedic en 1993, la convention avec l'Etat prévoyait notamment :

a) la souscription par l'Unedic d'un emprunt de 3,35 milliards d'euros remboursable en deux tranches, la première en 1999 (1,52 milliard d'euros) et la deuxième en 2002 (1,83 milliard d'euros) ; cet emprunt a été contracté en 1994 ;

b) un soutien de l'Etat consistant en :

- une subvention d'un montant de 0,76 milliard d'euros accordée en 2002 pour participer au remboursement de la seconde tranche,

- et une subvention annuelle d'un montant de 1,52 milliard d'euros à verser de 1993 à 1996 ; en réalité, 2,94 milliards d'euros auront été versés en tout, de 1993 à 1995, en conséquence de l'amélioration de la situation financière de l'Unedic.

La forte baisse du chômage observée en 2000 a conduit à la conclusion, le 1^{er} janvier 2001, d'une nouvelle convention entre l'Etat et l'Unedic, qui prévoyait notamment :

- a) le renoncement à la subvention de 0,76 milliard d'euros ;
- b) deux versements de l'Unedic à l'Etat :
 - 1 milliard d'euros en 2001 ;
 - 1,2 milliard d'euros en 2002.

Cet engagement a été repris par l'article 5 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

(2) Un versement non effectué à ce jour

L'article 40 de la loi de finances initiale pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a modifié l'article 5 de la loi précitée du 17 juillet 2001, en vue de **reporter à 2003** le versement de 1,2 milliard d'euros programmé pour 2002.

Comme le soulignait à cette époque votre rapporteur général, il était peu vraisemblable que l'Unedic parvienne à honorer cette créance en 2004. Il écrivait en effet : « *Il est aujourd'hui fortement probable que [l'accord entre partenaires sociaux du 19 juin 2002] sera insuffisant pour rétablir les finances de l'Unedic, et qu'en conséquence la dette reportée ne pourra être davantage honorée en 2003, sauf à recourir massivement à l'emprunt* ».

L'avenir lui a malheureusement donné raison : **cette somme n'a toujours pas été versée.**

La Cour des comptes estime donc, à juste titre, que **ce versement de 1,2 milliard d'euros doit devenir exécutoire**, ou qu'à défaut **une loi de finances doit en aménager l'échéancier.**

3. Des progrès à faire dans la prise en compte des éléments de comptabilité patrimoniale

Il faut souligner, avant même l'intervention de la LOLF, les progrès réalisés dans la réalisation du compte général de l'administration des finances. (GAF). La quantité et la qualité des informations présentées, en ce qui concerne le compte de résultat, le bilan et les engagements hors bilan ont indéniablement progressé depuis le début de la législature.

La fiabilité, encore imparfaite néanmoins, des chiffres présentés, **avant** la réalisation du bilan d'ouverture 2006, permet d'effectuer quelques calculs d'analyse financière particulièrement révélateurs.

a) Les enseignements des ratios financiers

La Cour des comptes, dans son rapport relatif aux comptes 2005, calcule trois ratios traduisant la dégradation du compte de résultat et du bilan de l'Etat.

Ainsi l'évolution du ratio « résultat financier/résultat net » traduit-il la montée des charges de remboursement de la dette malgré le bas niveau des taux d'intérêt. Le ratio est passé de 65,2 % en 2003 à 90,2 % en 2005.

A l'inverse, si le ratio d'endettement par rapport au PIB continue à augmenter, de 2 points entre 2004 et 2005 (53,5 % en 2005), la dette financière négociable rapportée aux produits retrouve en 2005 son niveau de 2003 (47,2 %), ce qui souligne la bonne tenue des recettes fiscales en 2005.

Enfin, le ratio le plus significatif est la part de l'endettement dans le total du bilan. Il connaît une dégradation de 11 points entre 2003 et 2005. **La dette financière représente aujourd'hui près de trois fois la valeur de l'actif.**

Ratio d'endettement par rapport au total du bilan

(en milliards d'euros et en %)

	2003	2004	2005
Dettes à court et long terme	888,2	937,7	994,1
Total du bilan	322,1	342,3	346,2
Dettes financière/total du bilan	276 %	274 %	287 %

Source : Cour des comptes

La situation nette de l'Etat est négative, et se dégrade entre 2005 (- 662 milliards d'euros) par rapport à 2004 (- 608,7 milliards d'euros).

b) La question des provisions

Malgré des progrès indéniables, la Cour des comptes, qui en application de l'article 58 de la LOLF aura à compter de l'exercice 2006 à certifier les comptes de l'Etat, souligne les imperfections liées à la comptabilisation des immobilisations. Elle montre ainsi, dans le rapport relatif aux comptes de l'Etat pour l'exercice 2005, que les modalités de comptabilisation des immobilisations corporelles demeurent marquées par l'absence de lien entre les mouvements physiques – cession d'un bien ou constatation d'une perte – et les écritures comptables. Ainsi, les **ventes immobilières de l'année 2005 n'auraient pas eu de traduction au bilan...**

A plusieurs reprises dans son rapport, elle souligne l'absence de **provision pour risques et charges** et appelle à des corrections dans le bilan d'ouverture pour 2006 : écart entre les amendes prononcées par les autorités indépendantes et le montant de la sanction finale, remboursement de la TVA acquittée par les entreprises sur les péages autoroutiers (700 millions d'euros), astreintes prononcées par la Cour de justice des communautés européennes, situation nette du fonds de solidarités vieillesse et du FFIPSA (5,8 milliards d'euros) et autre entités (14 milliards d'euros), subvention d'équilibre du régime de retraite de la RATP.

Votre commission des finances attend avec impatience la transmission du bilan d'ouverture pour 2006 : elle sera particulièrement attentive à la passation des diverses provisions pour risques et charges dont l'absence a été soulignée par la Cour des comptes.

EXAMEN DES ARTICLES

INTITULE DU PROJET DE LOI

Commentaire : le présent amendement a pour objet de modifier l'intitulé du présent projet de loi de règlement pour tenir compte de la portée nouvelle qui lui est donnée par la LOLF.

Votre commission vous propose de modifier l'intitulé du présent projet de loi afin de tirer, **par anticipation**, les conséquences de la nouvelle dimension donnée à la loi de règlement par la loi organique modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il ne s'agit plus, en effet, pour le Parlement de procéder à une simple clôture des comptes mais de prendre acte des résultats de la gestion de l'Etat au titre de l'exercice.

En conséquence, le projet de loi serait intitulé : « *Projet de loi portant règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2005* ».

Le référence à la notion de règlement a été maintenue, - alors que l'on aurait pu lui substituer l'expression « d'approbation des comptes » - afin de se « raccrocher » à la tradition et, surtout au texte de la LOLF et, notamment, ses articles 46 et 54 qui mentionnent expressément le terme de « règlement » pour en fixer les modalités de dépôt ou le contenu.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'intitulé du projet de loi ainsi modifié.

ARTICLE PREMIER

Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2005

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2005.

Le présent article a pour objet de présenter, sous forme de tableau synthétique, les résultats définitifs de l'exécution de 2005 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 projet de loi reste en effet soumis à l'ordonnance précitée en application de l'article 67¹ de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF).

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 - 45,332 milliards d'euros en 2004, le solde des opérations définitives de l'Etat est arrêté à - 47,783 milliards d'euros.

Le solde des opérations temporaires hors opérations avec le FMI est de + 1,310 milliard d'euros, contre + 1,452 milliard d'euros en 2004.

Le solde général hors opérations avec le FMI et hors Fonds de stabilisation des changes (FSC) est de - 43,473 milliards d'euros, contre - 43,881 milliards d'euros en 2004.

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

¹ Article 67 : « *Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures. Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005* ».

ARTICLE 2

Recettes du budget général

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer le montant définitif des recettes du budget général pour 2004.

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2005 est arrêté à 320.934.127.442,23 euros.

Les recettes nettes¹ du budget général s'élèvent à 249,1 milliards d'euros, contre 243 milliards d'euros en 2004, soit une augmentation de 2,5 %. Hors fonds de concours, elles s'établissent à 243,3 milliards d'euros, contre 238,2 milliards d'euros en 2004, et 242,7 milliards d'euros selon la loi de finances initiale, ce qui représente une plus-value de 575 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

L'augmentation des recettes par rapport à l'année 2004 (+ 6,1 milliards d'euros) s'explique principalement par l'évolution des recettes fiscales nettes (+ 5,9 milliards d'euros), et pour une moindre part par l'augmentation des recettes non fiscales (+ 2,4 milliards d'euros).

Les recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements, s'élèvent à 271,6 milliards d'euros en 2005 contre 265,6 milliards d'euros en 2004, soit une augmentation de 2,2 % (+ 6 milliards d'euros). Elles sont inférieures de 155 millions d'euros aux prévisions de la loi de finance initiale.

Ces surplus de recettes sont atténués par l'augmentation des prélèvements sur recettes (+ 3,2 milliards d'euros par rapport à 2004) qui concerne essentiellement les prélèvements opérés au profit de l'Union européenne (+ 2,5 milliards d'euros). Par rapport à la loi de finances initiale, les prélèvements sur recettes sont supérieurs de 2,1 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les fonds de concours présentent une augmentation d'un milliard d'euros (5,8 milliards d'euros, contre 4,8 milliards d'euros en 2004).

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

¹ Hors dégrèvements et remboursements d'impôts, hors FSC, hors recettes d'ordre relatives à la dette et prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et Communautés européennes.

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 2005.

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général s'établit en 2005 à 311,3 milliards d'euros contre 305,2 milliards d'euros en 2004.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre I : 111,4 milliards d'euros ;
- Titre II : 855,6 millions d'euros ;
- Titre III : 123,2 milliards d'euros ;
- Titre IV : 75,9 milliards d'euros.

Par ailleurs, le présent article demande l'ouverture de 2.059 millions d'euros de crédits complémentaires et annule 2.158 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 2005.

Les dépenses civiles en capital du budget général représentent en 2005 un montant définitif de 21,580 milliards d'euros contre 18,798 milliards d'euros en 2004.

Par titre, ces dépenses s'établissent comme suit :

- Titre V : 5,685 milliards d'euros ;
- Titre VI : 15,894 milliards d'euros ;
- Titre VII : 9.173 euros.

Des annulations de crédits non consommés sur les titres V et VI d'un montant respectif de 30,40 euros et 1,48 euro 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 2005 au titre III du budget du ministère de la défense, une ouverture de crédits complémentaires de 66,375 millions d'euros et une annulation de crédits non consommés à hauteur de 38,529 millions d'euros.

Le présent article constate, pour 2005, les montants définitifs des dépenses ordinaires militaires du budget général.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION 2005

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005, au titre des dépenses ordinaires militaires, progresse de 2 % par rapport à 2004, pour atteindre **27,226 milliards d'euros**.

Les crédits disponibles, après avoir augmenté de 3,5 % en 2004, ont diminué de 0,36 % en 2005 pour s'élever à **18,980 milliards d'euros**.

L'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses ordinaires militaires

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale : crédits votés	27.226,5
Loi de finances rectificative et décrets d'avance et d'annulation	621,45
Sous-total	27.847,95
Reports de la gestion précédente	171,37
Fonds de concours	462,4
Transferts des crédits affectés aux pensions militaires	- 9.501,3
Total des crédits disponibles avant la loi de règlement	18.980,42

Source : Tableau D annexé au présent projet de loi de règlement

Notons que les reports de crédits sur la gestion 2006 s'établissent à 137,1 millions d'euros, dont 29,1 millions d'euros de fonds de concours non dépensés.

A. LES PRINCIPAUX MOUVEMENTS DE CRÉDITS DE TITRE III EN 2005

Les crédits du titre III ont fait l'objet d'une **annulation de 25 millions d'euros** en loi de finances rectificative pour 2005 essentiellement¹ sur des moyens de fonctionnement.

Une **ouverture de crédits supplémentaires** a été prévue en loi de finances rectificative pour 2005 de **35,45 millions d'euros** sur le chapitre 37-91 « Frais de contentieux – Règlement des dommages et accidents du travail » afin d'ajuster les crédits évaluatifs aux besoins connus à cette date.

Le décret d'avance du 26 septembre 2005² a **ouvert 611 millions d'euros supplémentaires** au titre III.

Ces 611 millions d'euros ont été gagés par des annulations sur les titres V et VI³ qui n'ont pas été rétablis en loi de finances rectificative pour 2005.

Cet arbitrage s'insérait dans la politique de résorption de crédits de titre V accumulés depuis plusieurs années. On relève que la résorption des reports des crédits, issus de retard d'exécution des lois de programmation militaire, est donc passée, en 2005, par un transfert de ces crédits du titre V vers le titre III.

Les 611 millions d'euros supplémentaires ont été ainsi répartis :

- **421 millions d'euros** alloués au financement des **opérations extérieures (OPEX)**, soit 240 millions d'euros de rémunérations et charges sociales, et 181 millions d'euros de fonctionnement. Rappelons qu'en 2005, 100 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale au titre des OPEX, ce qui constituait une première, encouragée par votre commission des finances qui avait toutefois regretté que l'effort de sincérité budgétaire ainsi engagé soit resté trop limité. Le coût des OPEX pour 2005 s'est élevé à 521 millions d'euros ;

- **70 millions d'euros** au titre des **rémunérations et charges sociales**, afin de couvrir une part de la revalorisation du point de la fonction publique ;

- et **120 millions d'euros** au titre des **moyens de fonctionnement** du ministère pour couvrir les frais des loyers de gendarmerie, l'augmentation des prix du pétrole, et les subventions de fonctionnement de l'OTAN et de l'Union européenne notamment.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

² Décret n° 2005-1206 du 26 septembre 2005 portant ouverture de crédits à titre d'avance.

³ Décret n° 2005-1207 portant annulation de crédits.

B. DES PROCÉDURES DONT LA RÉGULARITÉ EST CONTESTABLE, QUI DEVRAIENT DISPARAÎTRE AVEC LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

La loi de finances rectificative pour 2004¹ avait ouvert 172 millions d'euros de crédits au titre des carburants. Ces crédits, ouverts pour compenser la hausse des prix du pétrole, avaient été transférés, à titre de provision, au compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ». Un **excédent de 142,2 millions d'euros** sur ces crédits avait été constaté à la fin de l'exercice budgétaire pour 2004.

La Cour des comptes avait signalé, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances, que l'utilisation prévue de ces crédits n'était pas conforme aux règles de la procédure budgétaire. En effet, un décret de virement de crédit était prévu pour abonder des chapitres de rémunérations.

Ce décret a été pris. Ce sont ainsi **107 millions d'euros qui ont été transférés du compte de commerce vers des crédits de fonctionnement** par le décret n° 2005-365 du 19 avril 2005 portant virement de crédits.

Ils ont été répartis de la façon suivante :

- **104 millions d'euros** alloués aux chapitres de **rémunérations et charges sociales** ;

- **3 millions d'euros** destinés au chapitre de **fonctionnement de l'armée de l'air**.

La LOLF devrait permettre de mettre fin à de telles pratiques. En effet, en vertu de l'article 9 de la LOLF, les crédits sont désormais **limitatifs**². Les crédits évaluatifs, qui étaient utilisés pour les cotisations et prestations sociales ou les frais de contentieux et qui donnaient lieu à des mouvements de crédits contestés par la Cour des comptes, ont disparu en loi de finances initiale pour 2006. Il conviendra toutefois de s'assurer à l'avenir que les dotations prévues en loi de finances initiale sont sincères.

II. LE DISPOSITIF DU PRÉSENT ARTICLE

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

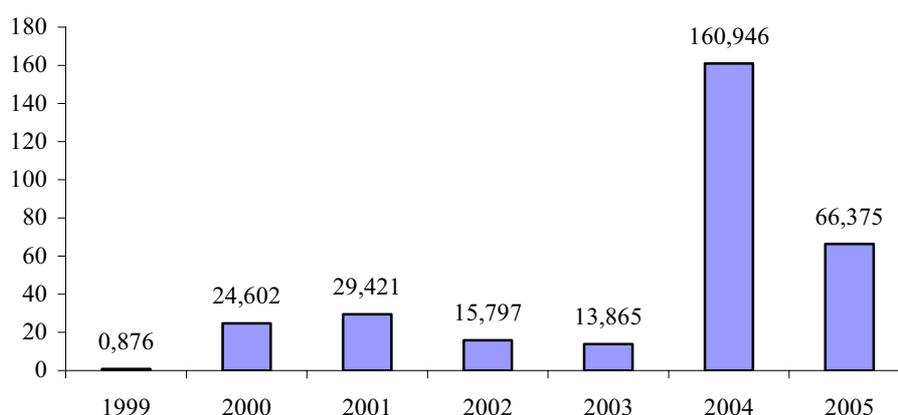
¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

² A l'exception de crédits précisément énumérés aux articles 10 et 24 de la LOLF.

L'ouverture de **crédits complémentaires** s'élève à **66,37 millions d'euros**, soit une **diminution de 41 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de règlement pour 2004. Cette diminution ne ramène toutefois pas au niveau de 2003 de dépassement en matière de dépenses ordinaires militaires qui diminueraient de manière régulière depuis 2001, comme le montre le graphique suivant :

Demandes d'ouvertures de crédits en loi de règlement de 1999 à 2005

(en millions d'euros)



Source : projets de loi de règlement

L'affectation des crédits supplémentaires est présentée dans le tableau suivant :

Répartition des ouvertures de crédits 2005 – titre III

(en euros)

Chapitres	Libellés	Montants
33-90	Cotisations sociales – part Etat	13.214.613,19
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	30.222.920,75
37-91	Frais de contentieux – règlements des dommages et accidents du travail	22.938.216,41
	Divers	0,27
	Total	66.375.750,62

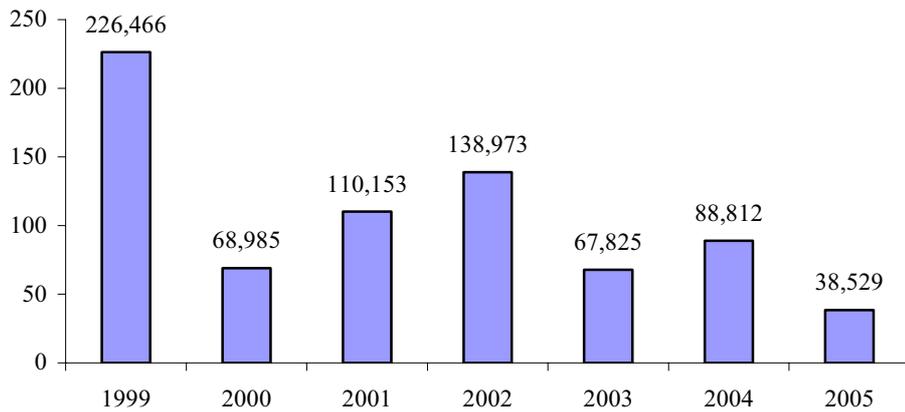
Source : présent projet de loi de règlement

Les **annulations de crédits** sur le titre III du budget du ministère de la défense, prévues par le présent article, s'élèvent à **38,529 millions d'euros**, soit une très nette **diminution de 43 %** par rapport aux annulations de crédits proposées en 2004.

Le niveau des demandes d'annulation de crédits est exceptionnellement bas en 2005, comme en témoigne la graphique suivant :

Demandes d'annulation de crédits en loi de règlement de 1999 à 2005

(en millions d'euros)



Source : projets de loi de règlement

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 6

Dépenses militaires en capital du budget général

Commentaire : le présent article propose sur les titres V et VI du budget du ministère de la défense, une annulation de crédits non consommés et une ouverture de crédits complémentaires.

I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008¹, le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005, au titre des dépenses militaires en capital, s'élevait à 14,826 milliards d'euros pour le titre V et 371,34 millions d'euros pour le titre VI, soit un total de 15,197 milliards d'euros. Les **crédits disponibles** se sont élevés à **16,282 milliards d'euros**, soit **107,14 % de la dotation prévue en loi de finances initiale**. Ceci témoigne de la priorité politique accordée au ministère de la défense et de la politique de résorption des crédits reportés menée en 2005.

Effets des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution sur les dépenses militaires en capital (titres V et VI)

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale : crédits votés	15.197
Variation des prévisions de dépenses	- 625
Report de gestion 2004	2.775
Fonds de concours	296
Transferts et répartition	- 1.361
Total des crédits disponibles avant la loi de règlement	16.282

Source : Tableau E annexé au présent projet de loi de règlement

¹ Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003.

II. LE DISPOSITIF DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit :

- une ouverture de crédits complémentaires de 1,11 euro sur le titre V « Equipement » ;

- une annulation de crédits non consommés de 2,78 euros (2,10 euros sur le titre V et 0,68 euro sur le titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »).

Cet ajustement minime est de nature purement **comptable** et n'est rendu nécessaire que par 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 2005

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 2005.

L'excédent des dépenses (366,086 milliards d'euros) sur les recettes (320,934 milliards d'euros) est arrêté par le présent article à 45,152 milliards d'euros.

Les dépenses auront donc excédé de 14,07 % les recettes contre 14,65 % en 2004.

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 cinq budgets annexes pour 2005 sont arrêtés, en recettes et en dépenses, à 1.872 millions d'euros.

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

- **66,9 millions d'euros en ouvertures de crédits complémentaires.**
12 millions d'euros sont ouverts sur le budget annexe de l'aviation civile, 53,6 millions d'euros sur le budget annexe des Journaux officiels, 1,1 million d'euros sur le budget annexe de la Légion d'honneur, et 36.600 euros sur le budget annexe de l'ordre de la Libération.

- **222,6 millions d'euros en annulations de crédits non consommés,**
dont :

172,4 millions d'euros sur le budget annexe de l'aviation civile ;

23,5 millions d'euros sur le budget annexe des monnaies et médailles ;

23,4 millions d'euros sur le budget annexe des Journaux officiels ;

3,3 millions d'euros euros sur le budget annexe de la Légion d'honneur ;

36.635 euros sur le budget annexe de l'ordre de la Libération.

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

ARTICLE 9

Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2006

Commentaire : le présent article fixe les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2006, ouvre des crédits complémentaires, annule les crédits non consommés et modifie les autorisations de découverts. Il arrête, par ailleurs, pour les comptes spéciaux du Trésor dont les opérations sont appelées à se poursuivre en 2006, les soldes reportés en 2006 ou transportés aux découverts du Trésor.

I. LES RESULTATS DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

En 2005, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 5.268 milliards d'euros en dépenses et à 3,898 milliards d'euros en recettes.

10,212 milliards d'euros d'autorisation de découverts supplémentaires sont demandés dans le présent projet de loi de règlement.

II. LES SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR AU 31 DÉCEMBRE 2005

Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés à la date du 31 décembre 2005 comme suit :

(en euros)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2005	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes de commerce	13.865.227,47	348.144.698,78
Comptes d'opérations monétaires	10.213.696.784,12	2.264.151.411,50
Totaux	10.227.562.011,59	2.612.296.110,28

III. REPORT ET RÉPARTITION DES SOLDES

Le paragraphe III du présent article reporte les soldes arrêtés au II à la gestion suivante à l'exception d'un solde débiteur de 1,3 millions d'euros concernant les comptes d'opérations monétaires qui font l'objet d'une affectation par l'article relatif au transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2005. A compter de la loi de règlement 2006, le traditionnel article de report et de répartition des soldes emploiera le terme consacré par la LOLF de « comptes spéciaux ».

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 2005

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 2005 et d'en modifier les crédits.

Le présent article tire les conséquences du I de l'article 45 de la loi de finances pour 2006 ayant procédé à la clôture des comptes d'affectation spéciale afin de mettre en œuvre les adaptations prévues par la LOLF les concernant.

S'agissant des comptes d'avances et de prêts, il tire des conséquences identiques du I de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 ayant procédé à la clôture de l'ensemble de ces comptes afin de mettre en œuvre les adaptations prévues par la LOLF les concernant.

En première lecture l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, un amendement d'ordre rédactionnel.

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 – 2.286,3 millions d'euros au 31 décembre 2005.

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.

Les opérations correspondantes sont liées principalement à des annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor pour 2.519 millions d'euros, dont 2.500 millions d'euros au titre de la reprise de la dette contractée par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), à des dotations aux amortissements des décotes pour les OAT (obligations assimilables du Trésor) et bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), aux quote-parts annuelles des primes sur emprunts et aux pertes et profits sur des opérations de rachat de dette négociable.

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

ARTICLE 12

Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait

Commentaire : le présent article vise à reconnaître d'utilité publique certaines dépenses comprises dans une gestion 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 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 DU CENTRE DE RESSOURCES INFORMATIQUES ET TÉLÉMATIQUES PÉDAGOGIQUES DE L'ACADÉMIE DE LILLE

Par un arrêté du 22 septembre 1986, le recteur de l'académie de Lille a créé le **centre académique de ressources informatiques et télématiques pédagogiques**. Ce centre avait pour mission d'assurer le maintien en bon état de fonctionnement du parc académique de matériels informatiques et télématiques à usage pédagogique, le suivi de la politique de logiciels de l'académie et la formation progressive, dans les établissements, de personnes.

Ce centre de ressources a été rattaché au lycée Jean Rostand de Roubaix, le proviseur de cet établissement a été nommé responsable de ce centre et ordonnateur de ses dépenses tandis que l'agent comptable du lycée a été nommé agent comptable du centre.

Les ressources du centre étaient issues d'une délégation, par le rectorat, de crédits inscrits au budget de l'éducation nationale :

- au chapitre 36-70, article 20, destinés à la maintenance des matériels informatiques pédagogiques des établissements publics locaux d'enseignement de l'académie ;

- au chapitre 56-37, destinés à l'acquisition de matériels informatiques pédagogiques utilisés dans les établissements scolaires de l'académie ;

- enfin, au chapitre 37-70, destinés notamment à la formation de personnels enseignants à l'utilisation de matériels informatiques, télématiques et audiovisuels à usage pédagogique.

Toutefois, la Cour des comptes a constaté qu'une partie de ces fonds avait été employée, sur instruction du rectorat, à d'autres fins que celles entrant dans la mission du centre de ressources informatique et que des matériels acquis au moyen de ces crédits et des prestations financées de la même manière avaient, en réalité, bénéficié au rectorat ou à ses services.

La Cour des comptes a dès lors estimé que des deniers de l'Etat avaient été irrégulièrement extraits du Trésor public et que tous ceux qui, sans être comptables de l'Etat, s'étaient intégrés dans l'emploi de ces crédits, s'étaient constitués comptables de fait des deniers de l'Etat.

Ainsi, par arrêts, provisoire du 9 octobre 2002, puis définitifs des 7 avril et 7 juin 2004, la Cour des comptes a déclaré comptables de fait de l'Etat, à raison de dépenses réalisées de 1991 à 1994, étrangères à l'objet des crédits délégués au centre académique de ressources informatiques et télématiques pédagogiques, sur les chapitres 36-70 et 37-70 du budget de l'éducation nationale :

- la secrétaire générale de l'académie de Lille, l'ordonnateur et le comptable du centre, conjointement et solidairement ;

- et solidairement avec les précédents, chacun pour la période les concernant, les deux recteurs successifs de l'académie de Lille.

La Cour des comptes a ainsi fixé définitivement la ligne de compte suivante :

- des recettes admises pour 396.063,06 euros ;

- des dépenses allouées pour 396.063,06 euros.

En outre, des amendes ont été prononcées à l'encontre de la secrétaire générale de l'académie et des deux recteurs (pour un montant de 500 euros) ainsi qu'à l'encontre de l'ordonnateur et du comptable du centre de ressources informatiques (pour un montant de 150 euros).

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

III. 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 13

Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2005

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), 10 (II) et 11 :

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2005	45.152,036 millions d'euros
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	593,043 millions d'euros
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	1,343 millions d'euros
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	- 2 286,326 millions d'euros
- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2004	- 333,015 millions d'euros

Soit un total de 47.699,733 millions d'euros contre 45.760,860 millions d'euros en 2004.

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

ARTICLE 14 (nouveau)

**Création d'une annexe au projet de loi de finances de l'année
sur les opérateurs de l'Etat**

Commentaire : adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de nos collègues députés membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le présent article prévoit une nouvelle annexe au projet de loi de finances de l'année relative aux opérateurs de l'Etat.

Adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement, sur l'initiative de nos collègues députés membres de la MILOLF c'est-à-dire la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, le présent article prévoit une **nouvelle annexe au projet de loi de finances de l'année** récapitulant quels sont les **opérateurs de l'Etat**, ainsi que les moyens budgétaires et les emplois dont ils disposent.

Aux termes du présent article, « *le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'Etat ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers* ».

Votre commission des finances est pleinement favorable à cette **mesure garantissant une lisibilité et une transparence accrues à l'action des opérateurs de l'Etat**, alors que la présentation de ces opérateurs dans les « bleus » annexés au projet de loi de finances pour 2005 faisait apparaître des marges de progression, notamment en ce qui concerne les missions « Culture » et « Recherche et enseignement supérieur ».

Cette annexe « jaune » devrait permettre de connaître précisément la liste des opérateurs de l'Etat, tout en disposant de données agrégées – en termes d'emplois et de ressources budgétaires – sur leur participation à l'action publique.

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

¹ Les auteurs de l'amendement sont nos collègues députés Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard.

EXAMEN EN COMMISSION
AUDITION DE M. PHILIPPE SEGUIN, PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DES COMPTES ET DE M. CHRISTIAN
BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE,
SUR LES RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES
CONCERNANT L'EXÉCUTION 2005 ET LES COMPTES
ASSOCIÉS

Réunie le mardi 30 mai 2006 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'audition de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, et de M. Christian Babusiaux, président de la première chambre, sur les rapports de la Cour des comptes concernant l'exécution 2005 et les comptes associés.**

M. Philippe Séguin a rappelé, tout d'abord, que sa précédente audition devant la commission des finances, au mois d'avril 2006, était destinée à faire le point sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il avait informé, à cette occasion, la commission de la remise de trois rapports, en mai et en juin.

Il a annoncé que les deux premiers, l'un portant sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005 et l'autre sur les comptes de l'Etat pour 2005, étaient désormais publics.

Il a ajouté que le troisième rapport, préliminaire au débat d'orientation budgétaire, serait remis au Parlement à la mi-juin, conformément au calendrier fixé par la LOLF.

Il a indiqué que la réforme induite par la LOLF nécessitait encore « beaucoup de soins, d'encouragements et de soutien ». Nécessaire pour permettre aux administrations de s'adapter, la période de transition actuelle ne pourrait néanmoins pas durer trop longtemps.

M. Philippe Séguin a observé que, cette année, l'enjeu pour la Cour des comptes était double : repérer les difficultés de mise en œuvre de la réforme et en analyser les causes, mais surtout formuler des recommandations pour que la réforme aboutisse et se traduise par des résultats concrets.

Il a souligné que les deux rapports ici présentés avaient pour objet de faire la jonction entre l'exercice 2005, régi par les normes anciennes, et l'état d'avancement de la réforme.

M. Philippe Séguin a ensuite précisé le contenu du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005.

Il a reconnu que la présentation du budget en missions et programmes donnait au budget une lisibilité qu'il n'avait jamais eue. Il a ajouté que l'objectif de la nouvelle présentation budgétaire était de faire prévaloir la

cohérence des politiques et des objectifs poursuivis, plutôt que l'organisation administrative.

A cet égard, il a pris pour exemple la mission « Sécurité », mission interministérielle qui associait le ministère de l'intérieur, via la police nationale, et le ministère de la défense, via la gendarmerie nationale. La construction d'une mission commune a, en effet, incité les gestionnaires à se concerter, à fixer des objectifs communs et des indicateurs comparables.

M. Philippe Séguin a toutefois relevé que cette logique vertueuse n'avait pas fonctionné dans tous les cas. Ainsi, il a déploré que certaines missions ou programmes décalquent des organigrammes qui n'étaient plus toujours adaptés, et reproduisent les cloisonnements administratifs, comme on pouvait le constater, par exemple, avec le programme « Actions en faveur des familles vulnérables », dont le contenu était très proche du programme « Inclusion sociale ».

Il a remarqué que, pour concilier l'organisation de l'Etat et l'architecture budgétaire, il convenait, soit d'adapter les organigrammes, soit de revoir le périmètre des programmes, en particulier au ministère des affaires sociales, où les programmes étaient trop nombreux.

Il a souligné, en outre, que le positionnement du responsable de programme, comme ses compétences et les modalités de sa nomination, méritaient d'être précisés.

M. Philippe Séguin a regretté qu'au niveau local la procédure de délégation se révèle longue, complexe et d'autant plus lourde que le nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) était trop élevé (près de 2.300). A titre d'exemple des difficultés rencontrées, il a cité le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », ainsi que le cas d'un directeur départemental des affaires sanitaires et sociales qui devait désormais gérer, en lieu et place d'une enveloppe unique de crédits, 9 budgets étanches relevant de 9 programmes différents.

Pour éviter le risque d'une organisation verticale qui placerait les chefs de services déconcentrés en relation directe avec de nombreux responsables de programme, **M. Philippe Séguin** a plaidé pour une forte réduction du nombre de BOP. Il a également rappelé que le rapport de la Cour des comptes faisait toute une série de recommandations pour que la procédure de mise en place des crédits au niveau local soit plus rapide et plus satisfaisante.

Evoquant la gestion par les résultats, il a déploré que les indicateurs d'efficacité, suivant les résultats obtenus par rapport aux moyens consommés, soient encore trop peu développés. Il a regretté que les indicateurs de qualité de service restent encore trop rares et que la satisfaction des usagers soit encore trop mal mesurée.

Il a observé, par ailleurs, qu'une fois les indicateurs choisis, il restait à les chiffrer et à leur fixer une cible, cette exigence requérant des systèmes d'information et de contrôle de gestion adaptés.

Il a aussi tenu à rappeler que les indicateurs ne renseignaient ni sur l'exécution budgétaire, ni sur le coût des actions, et encore moins sur l'efficacité des dépenses fiscales.

Examinant l'exécution budgétaire de 2005, **M. Philippe Séguin** a souligné les efforts importants accomplis pour limiter le déficit à 43,5 milliards d'euros, niveau légèrement inférieur à celui prévu en loi de finances initiale pour 2005. Il a toutefois ajouté que cette réduction tenait notamment à des opérations exceptionnelles, non reconductibles, qui ne changeaient pas la tendance de fond du déficit.

Il a indiqué que la Cour des comptes avait relevé certaines anomalies dans le calcul du déficit pour 2005, comme des versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au budget de l'Etat, pour 3 milliards d'euros enregistrés en recettes budgétaires, alors qu'ils n'auraient pas dû l'être.

De même, il a relevé que la « reprise » par l'Etat du prêt de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), accordé en 1994 à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), avait été traitée comme une recette budgétaire, alors que la créance ainsi remboursée n'avait jamais été décaissée budgétairement.

M. Philippe Séguin a également rappelé que la reprise par l'Etat de la dette du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), pour un montant de 2,5 milliards d'euros, avait été enregistrée comme une opération de trésorerie, alors qu'elle aurait dû être enregistrée en charge budgétaire et peser sur le déficit.

Il a observé, en outre, que le rapport de la Cour des comptes examinait le problème de l'avance à l'Agence centrale des organismes d'intervention de sécurité agricole (ACOFA), opération formellement régulière au regard du décret de 1986 sur les opérations réciproques, mais discutable au regard du principe de sincérité désormais affirmé par la LOLF en son article 32.

En matière de dépenses, **M. Philippe Séguin** a indiqué que la Cour des comptes relevait, comme les années précédentes, des ouvertures de crédits par décrets d'avance non conformes à la définition strictement prévue par la LOLF, et qu'elle revenait sur le problème de la régulation budgétaire, c'est-à-dire sur les pratiques de gel budgétaire et de dégel tardif, ce qui provoquait des reports de charges. Il a précisé que ces reports avaient toutefois été très fortement réduits par rapport aux années précédentes, même s'ils continuaient à perturber fortement l'action des services.

M. Philippe Séguin a souligné que la Cour des comptes travaillait, de façon plus générale, à faire davantage de lumière sur les modes de prévision

de la croissance économique et des recettes fiscales, comme cela était courant dans les pays voisins, notamment en Grande-Bretagne. Il a précisé que l'objectif était, ainsi, de garantir au Parlement que les lois de finances soient bâties sur des bases réalistes et soutenables.

Présentant le second rapport, relatif aux comptes de l'Etat pour 2005, **M. Philippe Séguin** a rappelé qu'il constituait le prélude à la certification des comptes, qui aurait lieu pour la première fois, en juin 2007, sur les comptes de 2006.

Il a indiqué que ce rapport formulait un ensemble de recommandations pour que l'Etat passe le plus rapidement possible au système de comptabilité générale en droits constatés, analogue à celui qui existait dans les entreprises, les associations, les organisations non gouvernementales (ONG) ou les organismes de sécurité sociale. La LOLF exigeait, en effet, que l'Etat se conforme aux exigences d'une telle comptabilité et qu'il tienne, à compter de 2006, trois comptabilités différentes : la comptabilité budgétaire comme auparavant, mais aussi une comptabilité générale et une comptabilité d'analyse des coûts.

M. Philippe Séguin a souligné que cette comptabilité générale servirait notamment à effectuer un suivi du patrimoine de l'Etat : son patrimoine immobilier, ses actifs immatériels, ses créances envers des tiers ou ses stocks. Il a ajouté que cette méthode devrait permettre à l'Etat de valoriser à l'avenir certains actifs immatériels, tels que les licences UMTS (Universal mobile telecommunications system), ce qui exigerait des inventaires exhaustifs et fiables, ainsi qu'une gestion plus rigoureuse. Enfin, la comptabilité générale rendrait possible la mesure de l'appauvrissement de l'Etat au fur et à mesure de ses déficits et de la dégradation de son patrimoine.

M. Philippe Séguin a déploré qu'on se focalise sur le solde budgétaire de l'Etat, alors que celui-ci n'avait jamais renseigné sur le patrimoine, sur l'actif détruit ou créé, ni sur l'évolution du passif.

En revanche, il s'est félicité que la comptabilité générale permît de connaître les charges actuelles, mais aussi les événements dont la survenance entraînerait ultérieurement une sortie de ressources et une dégradation des finances publiques. Ainsi, il a noté que les charges probables devraient désormais être retracées sous la forme de provisions, et les passifs éventuels sous la forme d'engagements hors bilan.

A cet égard, **M. Philippe Séguin** a averti que, même s'il existait des provisions pour dépréciation d'actif (de l'ordre de 20 milliards d'euros), les provisions pour risques et charges ne figuraient au passif que pour 74 milliards d'euros. Il a ajouté que le rapport de la Cour des comptes montrait que ces dernières devraient se chiffrer en dizaines de milliards d'euros.

Pour illustrer son propos, **M. Philippe Séguin** a décrit la comptabilité budgétaire comme une « loupe grossissante » sur les dépenses de l'année, et la comptabilité générale comme la « loupe et la longue vue ».

A propos de la certification des nouveaux comptes, il a rappelé les trois phases de la méthode de travail de la Cour des comptes : l'analyse des risques pour cibler les contrôles, puis le choix de missions dites « intermédiaires » pour étudier la fiabilité des processus comptables et des systèmes d'information, et enfin l'examen de « missions finales » pour auditer les comptes eux-mêmes.

M. Philippe Séguin a indiqué que le rapport de la Cour des comptes dressait un premier bilan de l'avancement de la réforme et formulait des observations sur les comptes de l'Etat.

Il a insisté sur les progrès réalisés avec la mise en place de départements comptables dans chaque ministère et la refonte importante du réseau comptable, permettant à la fois de diffuser le nouveau référentiel comptable dans les services gestionnaires et de produire les comptes dans de meilleures conditions.

Toutefois, il a appelé à ne pas sous-estimer la difficulté liée à la diffusion des nouvelles normes comptables et à la méconnaissance de la comptabilité générale dans des services plus habitués à la comptabilité budgétaire. Il a précisé que d'importants progrès restaient également à réaliser en matière d'audit et de contrôle interne, un dispositif devant être déployé prochainement dans les ministères.

M. Philippe Séguin a indiqué que, dans son rapport, la Cour des comptes formulait 48 observations d'audit, soit quatre fois plus que l'an dernier, les investigations s'étant à la fois étendues et approfondies. Il a ajouté que ces observations portaient sur des sommes s'élevant à plusieurs dizaines de milliards d'euros, les plus importantes concernant les provisions pour risques et charges.

M. Philippe Séguin a remarqué qu'il était inévitable que le changement de référentiel entraîne des reclassements et des ajustements de grande ampleur, et que les états financiers de 2006 ressembleraient très peu à ceux que l'administration publiait jusqu'alors.

Il a rappelé qu'il était indispensable que le bilan d'ouverture, c'est-à-dire la photographie du patrimoine de l'Etat au 1^{er} janvier 2006, soit l'occasion d'une « mise au propre radicale » et que l'on n'échelonnât pas sur plusieurs années les ajustements nécessaires. En effet, toutes les provisions qui n'auraient pas été constatées dans le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2006 devraient l'être au plus tard dans les comptes de 2006 ou des années suivantes, et affecteraient alors le résultat comptable. Dès lors, il serait préférable de franchir totalement l'étape dès la présentation des comptes de 2006.

M. Philippe Séguin a enfin souligné que la LOLF, entendue sous l'angle de la démarche de performance ou de la réforme comptable, n'était pas une question purement technique, mais fondamentalement politique, nécessitant « de la hauteur et du souffle ».

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. Philippe Séguin pour ses observations, en soulignant qu'il partageait son opinion concernant la nécessaire implication des politiques dans la mise en œuvre de la LOLF. Il a ajouté que la réforme budgétaire invitait le Parlement à s'interroger sur sa légitimité et à se réformer.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé qu'il n'avait pas encore été tiré toutes les conséquences de cette innovation majeure que constituait l'introduction d'une comptabilité patrimoniale pour l'Etat. Il a ensuite posé quatre questions à M. Philippe Séguin.

Tout d'abord, il s'est interrogé sur les pratiques de régulation budgétaire et, en particulier, la mise en réserve des crédits, alors que la LOLF encadrerait plus strictement les mouvements de crédits en phase d'exécution budgétaire.

Il s'est ensuite départi des critiques formulées à l'encontre des opérations budgétaires par lesquelles l'Etat récupérait des créances qui lui appartenaient. En effet, il a estimé que de telles pratiques relevaient de l'optimisation du patrimoine public et devaient donc être appréciées positivement.

Puis il a sollicité les conseils de la Cour des comptes afin de doter la commission des finances d'éléments méthodologiques permettant la classification des différents types de recettes fiscales.

Enfin, il a rappelé les réflexions conduites par la commission des finances pour densifier l'examen du projet de loi de règlement. D'une part, il a précisé que des auditions publiques seraient conduites avec les ministres gestionnaires pour comparer, de manière exhaustive, les prévisions et les réalisations budgétaires. D'autre part, il a souhaité connaître les réactions de la Cour des comptes sur la requalification de la loi de règlement en loi « portant reddition des comptes » ou « portant arrêté des comptes », tout en formulant le souhait d'une association plus étroite de la Cour des comptes à l'examen du projet de loi de règlement.

M. Philippe Séguin a observé que les mesures de régulation budgétaire seraient d'autant moins fréquemment utilisées que les budgets auraient été examinés sur des bases sincères et objectives. Il a confirmé que la Cour des comptes attacherait toute son importance à la transparence des mesures de régulation qui seraient adoptées.

S'agissant des « trésoreries dormantes » ou des « opérations discrétionnaires » par lesquelles « l'Etat récupérait son dû », il a précisé que son intention n'était pas de critiquer l'Etat quant au bien-fondé de telles opérations. Toutefois, la Cour des comptes déplorait « l'absence de ligne claire » du gouvernement en ce domaine.

Enfin, il a confirmé que la Cour des comptes se tenait à la disposition de la commission des finances pour examiner de manière plus approfondie le projet de loi de règlement, en observant qu'il convenait de changer les pratiques dès cette année, puisque le calendrier électoral de l'année 2007 serait, à l'évidence, moins propice à des innovations.

M. Paul Girod a tenu à tempérer l'optimisme de M. Philippe Séguin sur la nomenclature budgétaire de la mission « Sécurité » puisque, selon lui, d'autres administrations que la police nationale et la gendarmerie nationale concouraient également à la politique publique de sécurité intérieure.

En sa qualité de rapporteur spécial des crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat », il a souhaité connaître l'avis de la Cour des comptes sur la non-comptabilisation, dans la dette publique, des engagements de l'Etat au titre des pensions. Il a précisé que sa question faisait suite aux observations formulées en ce sens par M. Michel Pébereau dans son rapport, remis en décembre 2005, à M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Philippe Séguin a répondu que le rapport de M. Michel Pébereau serait analysé plus en détail par la Cour des comptes, lorsqu'elle remettrait, en juin prochain, son rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire.

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre, a ajouté que la Cour des comptes avait été conduite à corriger positivement de 19 milliards d'euros le montant des engagements de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires.

S'agissant des principes, il a observé que l'analyse devrait porter sur les besoins des financements nets actualisés. Il a noté que cette réflexion devait être harmonisée avec les travaux en cours, au niveau international, sur la comptabilisation des engagements de retraite des Etats dans leur bilan patrimonial.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, il a relevé que ce différentiel de 19 milliards d'euros devait être comparé au montant total des engagements de retraite, soit 840 milliards d'euros en valeur actualisée, cette somme ne s'élevant plus qu'à 450 milliards d'euros si l'on déduisait les cotisations des fonctionnaires. Cependant, il a souligné les limites d'une comparaison directe avec une entreprise du secteur privé, l'hypothèse où l'Etat devrait déposer son bilan pouvant difficilement être retenue.

Mme Nicole Bricq a rappelé que, lors de sa précédente audition par la commission des finances, M. Philippe Séguin avait déjà souligné la dichotomie existant entre la nomenclature budgétaire et l'organisation des services de l'Etat.

En sa qualité de rapporteure spéciale des crédits de la mission « Sécurité sanitaire », elle a déploré les lacunes des missions

interministérielles : ainsi, la Cour des comptes avait relevé que les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ne comportaient pas les dépenses de l'ensemble des ministères qui concouraient à cette politique publique, et la même analyse pouvait être effectuée à propos de la mission « Sécurité sanitaire ». Elle a conclu qu'à défaut d'une évolution de l'organisation administrative de l'Etat qui se rapproche de la nouvelle nomenclature budgétaire, il faudrait envisager la disparition des missions interministérielles.

Par ailleurs, elle s'est interrogée sur la possibilité de simplifier la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) en retenant le niveau régional. Toutefois, elle a noté que la puissance des structures départementales faisait obstacle à une telle évolution.

M. Philippe Séguin s'est réjoui de la convergence de ses analyses avec celles de Mme Nicole Bricq. S'agissant des missions interministérielles, il a souligné que le rapport de la Cour des comptes sur la gestion budgétaire en 2005 effectuait de nombreuses suggestions en vue de clarifier le pilotage stratégique des missions interministérielles.

En outre, il a précisé que la Cour des comptes réfléchissait effectivement à une diminution du nombre de BOP, en envisageant un maillage au niveau régional. Toutefois, il s'est déclaré optimiste, au regard du travail accompli, sur la conduite des prochaines étapes.

M. Jean-Jacques Jégou a exprimé sa conviction quant à la nécessité d'impliquer l'ensemble de ses collègues sénateurs pour faire vivre la réforme budgétaire, née d'une initiative parlementaire.

En sa qualité de rapporteur spécial des crédits de la mission « Santé », il a fait part de ses interrogations sur la « politique d'essaimage » de la direction générale de la santé (DGS) : alors que de multiples établissements publics, voire associations, prenaient en charge la mise en œuvre de politiques sectorielles de santé, à certains égards régaliennes, la DGS manifestait toujours une forte volonté d'intervention dans ces domaines.

Après avoir rappelé qu'il était membre du comité de surveillance du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), **M. Jean-Jacques Jégou** s'est inquiété de l'insuffisance des recettes nécessaires au bon fonctionnement du fonds, dont le déficit devrait atteindre 1,5 à 1,7 milliard d'euros en 2006.

M. Philippe Séguin a rappelé l'attention constante portée par la Cour des comptes au dossier du FFIPSA. Concernant la DGS, il a rappelé qu'un rapport particulier de la Cour des comptes avait déploré qu'elle ne jouât pas son rôle de conception et d'impulsion des politiques publiques en matière de santé, tandis qu'elle se consacrait à la mise en œuvre de certaines mesures qui ne relevaient pas du niveau d'une direction générale d'administration centrale. Par ailleurs, il a relevé qu'il conviendrait d'évaluer le « saupoudrage » résultant de l'action d'une pluralité d'intervenants dans le secteur de la santé.

M. Yann Gaillard a déclaré apprécier l'image utilisée par M. Philippe Séguin sur l'effet de « loupe grossissante » que permettait la comptabilité budgétaire, alors que seule la comptabilité générale pouvait constituer une « longue vue » pour apprécier pleinement la réalité des finances publiques. A cet égard, il s'est demandé si cette « myopie » était volontaire ou relevait de l'inadvertance.

Il a également demandé des précisions sur la différence de nature entre la dette de l'Etat et les engagements qui, comme les retraites, figuraient hors bilan.

M. Philippe Séguin a déclaré tout particulièrement apprécier les propos de M. Yann Gaillard quant au besoin de voir plus clair dans l'état de nos finances publiques.

M. Christian Babusiaux a ajouté que le niveau de la dette reflétait la situation actuelle de l'Etat, alors que le niveau des engagements de retraite dépendait des politiques publiques conduites à plus long terme.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité qu'une démarche pédagogique permette d'expliquer aux Français que le périmètre de la dette publique dépendait des variables retenues pour sa définition. Il a ensuite attiré l'attention de M. Philippe Séguin sur trois sujets.

Tout d'abord, il a fait état des travaux conduits par la commission des finances quant à l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat, s'agissant en particulier des biens appartenant aux ministères de l'équipement et des affaires étrangères. Il a donc interrogé la Cour des comptes sur l'état d'avancement des travaux d'établissement du bilan de l'actif et du passif de l'Etat au 1^{er} janvier 2006, appelé « bilan d'ouverture ». Dans ce cadre, il s'est demandé qui opérerait la certification de certaines participations financières de l'Etat, qui figuraient au sein de « comptes combinés ».

Puis il a estimé que l'architecture budgétaire en missions et programmes devait davantage coïncider avec l'organisation administrative de l'Etat, en observant que la logique de la LOLF impliquait l'évolution de la configuration gouvernementale dans le sens d'une disparition des missions interministérielles : il convenait que chaque ministre ait en charge une ou plusieurs missions du budget de l'Etat.

Enfin, il a souhaité connaître la position qu'aurait adoptée la Cour des comptes si elle avait dû certifier les comptes budgétaires de l'année 2005.

M. Philippe Séguin a répondu qu'il attendait que le gouvernement ait établi le bilan d'ouverture pour que la Cour des comptes commence ses études. A cet égard, il a déclaré souhaiter que l'essentiel des travaux d'inventaire et d'évaluation soit mené à leur terme par l'Etat, dès l'année 2006, de préférence à leur étalement sur plusieurs années. Mais dans l'hypothèse où ces résultats reflèteraient une situation douloureuse, il a établi un parallèle avec l'absorption d'un verre d'huile de ricin, qu'il était préférable de « boire d'un coup » et non pas de « siroter ».

S'agissant des comptes combinés qui étaient déjà certifiés par les commissaires aux comptes, il a conclu que « la Cour des comptes certifierait les certificateurs ».

Enfin, il a déclaré que la maquette budgétaire devait constituer l'un des critères présidant à la définition de l'organisation gouvernementale.

Au sujet de la certification des comptes de l'année 2005, **M. Christian Babusiaux** a estimé que l'exercice aurait été particulièrement délicat, dans la mesure où deux référentiels de base avaient été utilisés : l'ancien système, en principe applicable, et certaines nouvelles règles, utilisées par anticipation. Toutefois, il a noté que la Cour des comptes n'avait pas décelé d'anomalies significatives au regard des anciennes normes.

A une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur l'encaissement accéléré, en 2006, du solde d'impôt sur les sociétés, **M. Christian Babusiaux** a noté que cette opération avait été correctement comptabilisée.

M. Jean Arthuis, président, a remercié les deux intervenants pour la grande qualité de leurs réponses aux questions de la commission des finances, en rappelant que la prochaine étape consisterait en l'audition des ministres gestionnaires lors de l'examen du projet de loi de règlement, afin de sortir du face-à-face entre le ministre du budget et la commission des finances.

EXAMEN DU RAPPORT DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005

Réunie le mercredi 21 juin 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a tout d'abord **examiné**, sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale, le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de loi de règlement définitif du budget de 2005**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que si ce projet de loi de règlement était le dernier à être présenté et discuté dans les formes prévues par l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, la commission avait voulu, dès cette année, rénover profondément la discussion de la loi de règlement, anticipant d'une année les dispositions découlant de l'entrée en vigueur de la LOLF. Il a indiqué qu'à cette fin, la discussion du présent projet de loi de règlement était marquée par une triple innovation. Tout d'abord, la commission devait procéder, les mardi 20, mercredi 21 et jeudi 22 juin, à l'audition publique de dix ministres gestionnaires sur les crédits dont ils avaient la charge. Ces auditions, ouvertes à l'ensemble des sénateurs ainsi qu'au public et à la presse, étaient placées sous le signe d'une plus grande interactivité, grâce à des échanges sous forme de questions et de réponses. Ensuite, la Conférence des Présidents, à l'initiative de la commission, avait décidé d'organiser, à l'issue de la discussion générale, quatre discussions sectorielles en séance publique, les mardi 27 et mercredi 28 juin 2006. Enfin, le rapport de la commission relatif au présent projet de loi de règlement se composerait de deux tomes : un tome I contenant de façon classique un exposé général analysant de façon systématique les modalités de l'exécution budgétaire, suivi de l'examen des articles constituant la loi de règlement ; un tome II regroupant les observations et contributions des rapporteurs spéciaux sur l'exécution des crédits qu'ils étaient chargés de suivre, ainsi que le compte rendu de l'audition des dix ministres gestionnaires.

Il a enfin précisé que l'examen définitif du projet de loi de règlement aurait lieu le jeudi 22 juin 2006 au matin en commission, à l'issue de son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale et de la transmission du texte.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il serait concis, rappelant qu'il avait déjà présenté les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire pour 2005 à l'occasion d'une communication faite en commission le 12 avril 2006 et qui avait fait l'objet d'un rapport d'information (n° 313, 2005-2006).

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, il a souligné que les lois de finances pour 2005 étant les dernières à avoir été présentées et discutées dans

les formes prévues par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précitée, l'année 2005 était donc une année de transition technique. Il a considéré que, du fait des expériences de globalisation des crédits, les « anciens compteurs » étaient « déréglés », sans que l'on dispose encore des indicateurs de performance prévus par la LOLF.

Il a indiqué que le solde du budget de l'Etat, de - 43,5 milliards d'euros en exécution, contre - 45,2 milliards d'euros selon la loi de finances initiale pour 2005, avait été meilleur que prévu. Il a considéré que ce résultat était d'autant plus remarquable que la croissance du PIB en 2005 avait été particulièrement faible. Alors que la prévision associée au projet de loi de finances initiale pour 2005 avait été de 2,5 %, la croissance effective n'avait été que de 1,2 %. Il a expliqué que si les recettes fiscales auraient dû, compte tenu du ralentissement de la croissance du PIB, être inférieures d'environ 8 milliards d'euros aux prévisions, ce phénomène avait été compensé par des recettes fiscales 2004 supérieures aux estimations disponibles lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2005 à hauteur de 2 milliards d'euros, par la réforme du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés réalisée par la loi de finances rectificative pour 2005 (+ 2,3 milliards d'euros), et par l'évolution plus favorable que prévu de plusieurs impôts ne reposant pas sur l'activité économique de l'année 2005. Il s'agit de l'impôt sur le revenu (+ 1,4 milliard d'euros), les impôts ou taxes sur les donations et successions (+ 1 milliard d'euros) et l'impôt de solidarité sur la fortune (+ 0,3 milliard d'euros). Il a indiqué qu'au total, les recettes fiscales nettes avaient été supérieures de 0,6 milliard d'euros aux prévisions. Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée, qui tendaient à suivre l'activité économique, étaient en revanche inférieures aux prévisions à hauteur de 600 millions d'euros.

Il a indiqué que les reports de crédits avaient été divisés par deux en un seul exercice : si les reports « entrants » sur l'exercice 2005 s'étaient établis à 11,9 milliards d'euros, les reports « sortants », eux, de 2005 vers 2006, étaient de 5,2 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il ne partageait pas toutes les appréciations de la Cour des comptes. Il a en particulier considéré que l'opposition de principe de cette dernière aux prélèvements effectués par l'Etat sur les « trésoreries dormantes », comme dans le cas de celui effectué sur la banque Natexis, était injustifiée, voire contre-productive, dans la mesure où elle pouvait inciter à la constitution de trésoreries inutiles. Il s'est en revanche interrogé sur la pratique consistant à décider, chaque année, d'allègements nets de prélèvements obligatoires de l'ordre de 2 milliards d'euros et ce, sans diminution concomitante des dépenses. Il a rappelé, par ailleurs, que la créance d'1,2 milliard d'euros de l'Etat vis-à-vis de l'Unedic, dont le recouvrement, initialement fixé à l'année 2002 par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, avait été reporté à l'année 2003 par la loi n° 2002-1575 de finances initiale pour 2003 du 30 décembre 2002, n'avait

toujours pas été recouvrée. Il a considéré que ce versement devait devenir exécutoire. A défaut, une loi de finances devait en aménager l'échéancier.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que cette créance devait figurer au bilan d'ouverture de l'Etat que la LOLF prescrivait d'établir au 1er janvier 2006.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a déploré le fait que le gouvernement ait artificiellement majoré le solde de l'Etat, au sens de la comptabilité budgétaire, en confondant opérations budgétaires et opérations de trésorerie : le versement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au budget général pour 3 milliards d'euros était considéré comme une opération budgétaire, alors que la créance ainsi remboursée n'avait jamais été décaissée budgétairement. A l'inverse, mais toujours avec un effet de minoration du déficit budgétaire, la reprise de la dette du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) par le budget général, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, était comptabilisée comme une simple opération de trésorerie, ce qui avait été contesté en séance publique par la commission, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2005. Il a rappelé que, pour l'ensemble des administrations publiques, le déficit avait été de 2,9 % du PIB, la dette publique de 66 % du PIB, les recettes publiques de 50,9 % du PIB et les dépenses publiques de 53,8 % du PIB. Il a jugé que la situation restait donc alarmante.

Présentant un tableau réalisé par la Cour des comptes évaluant le ratio d'endettement de l'Etat, par rapport au total de son bilan, il s'est interrogé sur sa pertinence, alors que le montant des actifs de l'Etat n'était pas évalué avec précision. Rappelant que ce sujet avait été abordé lors de l'audition par la commission de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, le mardi 20 juin 2006, il a souligné, à titre d'exemple, que les monuments historiques ne figuraient pas dans le bilan de l'Etat. Abordant, de manière plus générale, les travaux relatifs au bilan d'ouverture 2006, il a jugé que si des progrès avaient été réalisés dans le cas du compte général de l'administration des finances, la comptabilisation des immobilisations demeurait perfectible, et certaines provisions pour risques avaient été omises.

En conclusion, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré que l'exécution des lois de finances pour 2005 présentait « des lumières et des ombres ». Si les autorisations de dépense avaient été respectées, si les reports avaient été divisés par deux, et si le déficit budgétaire avait été moindre que prévu, le niveau actuel de ce déficit n'était pas soutenable.

Procédant à l'examen des articles du projet de loi, il en a proposé l'adoption sans modification, à l'exception d'un amendement tendant à ce que le présent projet de loi de règlement, actuellement dénommé « Projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 », soit intitulé « Projet de loi portant règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2005 ». Il a jugé qu'un tel intitulé permettrait de mettre en évidence le nouveau rôle de la

loi de règlement, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, même s'il a tenu à rappeler que le présent projet de loi demeurerait, en droit, soumis à l'ordonnance organique de 1959.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que les propos du rapporteur général complétaient et confirmaient ceux figurant dans le rapport d'information précité du 12 avril 2006 (n° 313, 2005-2006), relatif à l'exécution budgétaire de 2005. Il a estimé que l'exécution budgétaire de 2005 montrait qu'aucune « rupture » n'avait été effectuée par rapport à la tendance antérieure.

Un large débat s'est alors instauré.

Mme Nicole Bricq a exprimé son « admiration » pour le titre proposé par la présentation faite par le rapporteur général, à savoir : « Des efforts méritoires en prélude aux réformes », considérant que ce titre relevait de la « litote ». Elle a estimé qu'il existait un important décalage de ton entre le rapport d'information précité du 12 avril 2006 et la présente communication, qu'elle a jugée beaucoup moins critique. Elle a affirmé que la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion de 2005, avait utilisé le terme d'« insincérité ». Elle a jugé que le déficit public n'avait été en 2005 inférieur à 3 % du PIB que grâce à un « artifice comptable ». Elle a considéré que la loi de finances initiale pour 2005 dégradait le solde pour les années 2006 et 2007, et que le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ayant alors défendu ce projet de loi, en était responsable. Elle a jugé que si les recettes fiscales de 2005 avaient été conformes aux prévisions, malgré une croissance du PIB beaucoup plus faible que prévu, c'était parce que les prévisions de recettes fiscales de la loi de finances initiale pour 2005 avaient été volontairement sous-évaluées. Elle a estimé que le Parlement ne devait pas hésiter à critiquer le gouvernement, lorsque cela était justifié, reconnaissant néanmoins que cela était plus facile lorsque l'on était dans l'opposition.

M. Jean Arthuis, président, a considéré qu'ainsi, chacun était dans son rôle.

M. Denis Badré a jugé que la stratégie actuelle de la France, qui avait été en situation de déficit excessif en 2002, 2003 et 2004, était de maintenir en permanence un déficit public de l'ordre de 3 % du PIB, tout en repassant « de temps à autre » en dessous de ce seuil, afin de respecter l'interdiction d'avoir un déficit excessif plus de trois années consécutives. Il a considéré que cette pratique pouvait apparaître choquante, s'interrogeant alors sur les raisons qui pouvaient s'opposer à ce que la Lituanie adopte l'euro en raison de son insuffisant respect du critère d'inflation. Il a en outre déclaré, au vu de ces éléments, que d'aucuns pouvaient avoir « honte d'être Français ».

M. Jean-Jacques Jégou a déclaré qu'il était favorable à l'amendement proposé par le rapporteur général, et a considéré qu'il était

nécessaire de dénoncer, en séance publique, les « manipulations » du solde budgétaire de 2005. Il s'est par ailleurs félicité des efforts accomplis à l'initiative de la commission pour faire de l'examen du projet de loi de règlement, « le temps fort » du contrôle de l'exécution budgétaire.

Répondant à l'invitation faite par le rapporteur général, **M. Yann Gaillard** a indiqué qu'il ne pourrait pas se pencher sur la question de l'évaluation du patrimoine historique de l'Etat avant l'année 2008. Il s'est déclaré favorable à l'amendement proposé par le rapporteur général et s'est également félicité de la volonté de la commission de rehausser le rôle du projet de loi de règlement.

M. Michel Charasse a estimé que la commission ne devait pas se contenter de critiquer le gouvernement, mais qu'elle devait, dès à présent, indiquer quelles mesures d'économie elle proposerait dans le cadre du futur projet de loi de finances pour 2007. Il a ainsi considéré que le Haut conseil de la coopération internationale, dont l'utilité avait été mise en cause lors de l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, le mardi 20 juin 2006, devait être supprimé. Il a estimé, en outre, que la majorité parlementaire devait présenter des contre-propositions, au lieu de simplement critiquer le gouvernement. Il a proposé que la commission auditionne M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg et président de l'Eurogroupe. Il a considéré que si, alors que l'Allemagne et l'Italie semblaient sur le point d'assainir significativement leurs finances publiques, la France était le seul grand Etat continuant à mener une politique budgétaire non soutenable, elle pourrait être sanctionnée par le Conseil.

M. Aymeri de Montesquiou, après s'être félicité de la qualité des travaux menés par la Cour des comptes, a considéré que la commission devait faire des propositions de méthode afin de réduire le déficit public.

En réponse, notamment, à l'intervention de Mme Nicole Bricq, **M. Yves Fréville** a précisé que la Cour des comptes ne mettait pas en cause la sincérité de l'exécution du budget de 2005. Il a en particulier souligné que personne ne contestait la sincérité du déficit de l'Etat notifié à la Commission européenne.

M. Jean Arthuis, président, a confirmé que les opérations critiquées par la Cour des comptes, relatives notamment à la CADES et au FFIPSA, avaient été neutralisées pour calculer le solde de l'Etat au sens de la comptabilité nationale. Il a indiqué que si M. Michel Charasse, en sa qualité de rapporteur spécial, déposait un amendement tendant à supprimer les crédits du Haut conseil de la coopération, il en proposerait son adoption par la commission.

Il s'est interrogé sur la possibilité d'améliorer l'intitulé du titre proposé par l'amendement du rapporteur général pour le présent projet de loi de règlement, « Projet de loi portant règlement des comptes et rapport de

gestion pour l'année 2005 », considérant que le mot « règlement » devait en être exclu.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que cela n'était pas possible, la LOLF, en particulier dans ses articles 1er, 37 et 46, évoquant le terme de « loi de règlement ».

M. Michel Charasse a approuvé cette analyse.

En réponse à Mme Nicole Bricq, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souligné que la Cour des comptes n'avait ni utilisé le terme « d'insincérité », ni considéré que l'exécution budgétaire de 2005 était contraire au principe de sincérité budgétaire, même si elle avait jugé que tel avait été le cas de certaines opérations, en particulier celle relative au rattachement à la période complémentaire 2005 d'un versement de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA).

M. Denis Badré a tenu à préciser qu'il n'avait jamais contesté la sincérité du solde public notifié à la Commission européenne, mais qu'il critiquait l'attitude consistant à avoir en permanence un déficit public de l'ordre de 3 % du PIB, tout en jouant avec les règles du pacte de stabilité afin d'échapper aux sanctions.

En réponse à Mme Nicole Bricq, **M. Philippe Marini** a contesté que la prévision de recettes fiscales pour 2005 ait été délibérément minorée par le gouvernement, rappelant qu'en juin 2005, des moins-values significatives avaient été anticipées à l'unanimité, y compris par la commission. Il a exprimé son intérêt pour les propositions concrètes que Mme Nicole Bricq pourrait bientôt faire pour améliorer la soutenabilité des finances publiques. En réponse à M. Denis Badré, il s'est déclaré en désaccord avec ses propos, indiquant que d'aucuns pouvaient se sentir « honteux d'être français ». Citant un aphorisme prononcé au XIXe siècle par un officier de la marine américaine indiquant sa volonté de défendre son pays, « qu'il ait raison ou tort », et jugeant qu'il n'était pas justifié de faire preuve d'angélisme en matière de relations internationales, il a considéré que l'attitude de la France vis-à-vis des autres Etats membres de l'Union européenne n'était ni pire, ni meilleure, que l'attitude de n'importe quel Etat membre vis-à-vis de ses partenaires. Il a approuvé la volonté de M. Michel Charasse de supprimer les structures inutiles. En réponse à M. Aymeri de Montesquiou, il a indiqué que la communication relative au débat d'orientation budgétaire pour 2007, qu'il allait bientôt effectuer, proposait des orientations concrètes pour réduire le déficit public.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il lui paraissait tout à fait judicieux d'auditionner M. Jean-Claude Juncker, mais que cela dépendrait, notamment, de ses disponibilités.

M. Michel Charasse a suggéré de prévoir que l'amendement proposé par le rapporteur général n'entre en vigueur qu'à compter de la loi de règlement de 2006.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'ensemble des articles, puis l'ensemble du projet de loi, sous réserve de l'amendement proposé par le rapporteur général, tendant à intituler ce projet de loi, actuellement dénommé « Projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 », « Projet de loi portant règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2005 ».

A l'issue de cet examen, la commission a toutefois décidé de se prononcer définitivement sur le projet de loi de règlement du budget pour 2005 le jeudi 22 juin, après son adoption et sa transmission par l'Assemblée nationale.

Réunie le jeudi 22 juin 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à **l'examen définitif du projet de loi de règlement pour 2005** sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur général**.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il appartenait maintenant à la commission, à l'issue de l'audition des 10 ministres gestionnaires, de statuer définitivement sur le projet de loi de règlement pour 2005 que l'Assemblée nationale avait adopté, avec modifications en 1^{ère} lecture, la veille au soir.

En remplacement de M. Philippe Marini, rapporteur général, il a précisé que l'Assemblée nationale avait adopté deux amendements l'un d'ordre rédactionnel à l'article 10 qui concerne les comptes spéciaux du Trésor et l'autre introduisant un article 14 (nouveau) créant une annexe au projet de loi de finances de l'année (un « jaune » budgétaire) afin de retracer les moyens budgétaires et en emplois des opérateurs de l'Etat.

La commission a alors confirmé son vote favorable sur l'article 10 tel que modifié par l'Assemblée nationale, ainsi que sur l'ensemble des autres articles, qui n'avaient pas été modifiés, et proposé au Sénat d'adopter sans modification l'article 14 (nouveau).

A l'issue de ces votes, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption de l'ensemble du projet de loi de règlement**, modifié par un amendement portant sur l'intitulé dudit projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission																																																						
<p align="center">Projet de loi de règlement définitif du budget de 2005</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2005 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :</p>	<p align="center">Projet de loi de règlement définitif du budget de 2005</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center">Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2005</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p>																																																						
<p align="center">A. OPÉRATIONS A CARACTÈRE DÉFINITIF</p> <p align="center"><i>Budget général</i></p> <p>Recettes brutes à déduire :</p> <p><i>Prélèvements sur recettes au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes</i></p> <p>Recettes nettes des prélèvements à déduire :</p> <p><i>Dégrèvements et remboursements d'impôts</i></p> <p><i>Recettes en atténuation des charges de la dette</i></p> <p>Dépenses ordinaires civiles brutes à déduire :</p> <p><i>Dégrèvements et remboursements d'impôts</i></p> <p><i>Recettes en atténuation des charges de la dette</i></p> <p>Dépenses ordinaires civiles nettes</p> <p>Dépenses civiles en capital</p> <p>Dépenses militaires</p> <p>Total pour le budget général</p> <p><i>Comptes d'affectation spéciale à caractère définitif</i></p> <p>Recettes</p> <p>Dépenses ordinaires civiles</p> <p>Dépenses civiles en capital</p> <p>Total pour les comptes d'affectation spéciale</p> <p>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</p>	<p align="center">(En euros)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Charges</th> <th>Ressources</th> <th>Solde</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td align="right">385 334 520 182,28</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">64 400 392 740,05</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">320 934 127 442,23</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">69 423 516 106,61</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">2 396 932 676,21</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">311 347 713 902,59</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">69 423 516 106,61</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">2 396 932 676,21</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">239 527 265 119,77</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">21 580 481 076,98</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">33 157 968 159,74</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">294 265 714 356,49</td> <td align="right">-45 152 035 697,08</td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">11 447 858 849,45</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">1 069 098 976,70</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">10 009 542 532,33</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">11 078 641 509,03</td> <td align="right">369 217 340,42</td> </tr> <tr> <td></td> <td align="right">305 344 355 865,52</td> <td align="right">-44 782 818 356,66</td> </tr> </tbody> </table>	Charges	Ressources	Solde		385 334 520 182,28			64 400 392 740,05			320 934 127 442,23			69 423 516 106,61			2 396 932 676,21			311 347 713 902,59			69 423 516 106,61			2 396 932 676,21			239 527 265 119,77			21 580 481 076,98			33 157 968 159,74			294 265 714 356,49	-45 152 035 697,08		11 447 858 849,45			1 069 098 976,70			10 009 542 532,33			11 078 641 509,03	369 217 340,42		305 344 355 865,52	-44 782 818 356,66	
Charges	Ressources	Solde																																																						
	385 334 520 182,28																																																							
	64 400 392 740,05																																																							
	320 934 127 442,23																																																							
	69 423 516 106,61																																																							
	2 396 932 676,21																																																							
	311 347 713 902,59																																																							
	69 423 516 106,61																																																							
	2 396 932 676,21																																																							
	239 527 265 119,77																																																							
	21 580 481 076,98																																																							
	33 157 968 159,74																																																							
	294 265 714 356,49	-45 152 035 697,08																																																						
	11 447 858 849,45																																																							
	1 069 098 976,70																																																							
	10 009 542 532,33																																																							
	11 078 641 509,03	369 217 340,42																																																						
	305 344 355 865,52	-44 782 818 356,66																																																						

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

<i>Budgets annexes</i>				
Aviation civile	1 573 223 828,23	1 573 223 828,23		
Journaux officiels	196 706 817,21	196 706 817,21		
Légion d'honneur	22 472 883,25	22 472 883,25		
Monnaies et médailles	79 234 547,67	79 234 547,67		
Ordre de la Libération	826 523,00	826 523,00		
Totaux pour les budgets annexes	1 872 464 599,36	1 872 464 599,36		»
Totaux des opérations à caractère définitif (A)	307 216 820 464,88	262 434 002 108,22		- 44 782 818 356,66
B. OPÉRATIONS A CARACTÈRE TEMPORAIRE				
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>				
Comptes d'affectation spéciale à caractère temporaire	5 022 972,46	1 543 691,97		- 3 479 280,49
Comptes de prêts	1 680 792 316,08	1 623 696 142,80		- 57 096 173,28
Comptes d'avances	74 134 862 269,36	74 980 717 808,70		845 855 539,34
Comptes de commerce (solde)	- 494 740 500,27			494 740 500,27
Comptes d'opérations monétaires (hors F.M.I.) (solde)	- 30 187 056,65			30 187 056,65
Totaux des opérations à caractère temporaire hors F.M.I. (B)	75 295 750 000,98	76 605 957 643,47		1 310 207 642,49
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I. (A+B)				- 43 472 610 714,17
Solde d'exécution des lois de finances hors F.M.I., hors F.S.C.				- 43 472 826 771,79

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2005 est arrêté à 320 934 127 442,23 €. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

Article 2

Sans modification.

Article 2

Sans modification.

Article 3

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2005 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.

Article 3

Sans modification.

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Désignation des titres	Dépenses	(En euros)	
		Ajustements de la loi de règlement	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	111 383 894 133,94	1 279 322 251,00	481 985 861,06
II.- Pouvoirs publics	855 592 218,37	»	663 839,63
III.- Moyens des services	123 204 185 374,72	595 332 366,78	604 408 723,06
IV.- Interventions publiques	75 904 042 175,56	184 917 714,98	1 071 229 761,42
TOTAUX	311 347 713 902,59	2 059 572 332,76	2 158 288 185,17

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2005 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.

Désignation des titres	Dépenses	(En euros)	
		Ajustements de la loi de règlement	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'État	5 685 508 433,71	30,40	120 672 886,69
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'État	15 894 963 469,99	1,48	142 009 564,49
VII.- Réparations des dommages de guerre	9 173,28	»	26,72
TOTAUX	21 580 481 076,98	31,88	262 682 477,90

Article 4

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article 5

Article 5

Article 5

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2005 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.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement (En euros)	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services	18 871 143 946,41	66 375 750,62	38 529 477,21
TOTAUX	18 871 143 946,41	66 375 750,62	38 529 477,21

Article 6

Article 6

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2005 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.

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement (En euros)	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Équipement	14 116 152 865,01	1,11	2,10
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'État	170 671 348,32	»	0,68
TOTAUX	14 286 824 213,33	1,11	2,78

Texte du projet de loi

Article 7

Le résultat du budget général de 2005 est définitivement fixé comme suit :

Recettes	320 934 127 442,23 €
Dépenses	366 086 163 139,31 €
Excédent des dépenses sur les recettes	45 152 035 697,08 €

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

Désignation des budgets	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile	1 573 223 828,23	12 134 772,37	172 400 982,14
Journaux officiels	196 706 817,21	53 616 005,22	23 365 726,01
Légion d'honneur	22 472 883,25	1 090 895,19	3 361 749,94
Monnaies et médailles	79 234 547,67	»	23 490 895,33
Ordre de la Libération	826 523,00	36 635,74	36 635,74
TOTAUX	1 872 464 599,36	66 878 308,52	222 655 989,16

(En euros)

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 7

Sans modification.

Article 8

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 7

Sans modification.

Article 8

Sans modification.

Article 9

Article 9

Article 9

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2006 sont arrêtés, au 31 décembre 2005, 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.

Désignation	Opérations de l'année 2005		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Ouvertures de découverts complémentaires
Opérations à caractère temporaire					
Comptes de commerce	2 578 997 399,20	2 594 945 841,43	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires	2 689 187 036,91	1 302 802 318,94	»	»	10 212 353 973,14
TOTAUX	5 268 184 436,11	3 897 748 160,37	»	»	10 212 353 973,14

II. Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2006, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2005, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2005	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes de commerce	13 865 227,47	348 144 698,78
Comptes d'opérations monétaires	10 213 696 784,12	2 264 151 411,50
TOTAUX	10 227 562 011,59	2 612 296 110,28

III. Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2006 à l'exception d'un solde débiteur de 1 342 810,98 € concernant les comptes d'opérations monétaires qui fait l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Sans modification.

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Article 10

Article 10

I. Les résultats des comptes spéciaux du Trésor clos au 31 décembre 2005 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

Alinea sans modification.

Tableau sans modification

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2005		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
Comptes d'affectation spéciale						
902-10 Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	491 590 577,15	466 776 191,52	»	115 819 407,48	983 413,15	25 169 223,00
902-17 Fonds national pour le développement du sport	260 960 896,55	274 165 325,63	»	310 736 061,42	»	198 106 750,45
902-19 Fonds national des courses et de l'élevage	139 307 020,20	107 346 575,67	»	11 853 005,82	»	3 654 460,80
902-24 Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés	10 035 786 549,32	10 032 328 575,11	»	200 329 299,96	4 606 577 730,32	3 791 181,00
902-31 Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	48 782,74		»	1 737 390,70	»	0,26
902-32 Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale	55 953 960,53	53 567 212,71	»	79 339 299,56	1 484 268,67	46 766 118,14
902-33 Fonds de provisionnement des charges de retraite	16 695,00	16 695,00	»	»	»	»
902-34 Gestion du patrimoine immobilier de l'État	100 000 000,00	515 201 965,78	»	415 201 965,78	»	»
TOTAL I	11 083 664 481,49	11 449 402 541,42	»	1 135 016 430,72	4 609 045 412,14	277 487 733,65

(En euros)

Tableau sans modification

Désignation	Opérations de l'année		Solde au 31 décembre 2005		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
II. Comptes de prêts						
903-05 Prêts du fonds de développement économique et social	1 078 000,00	17 391 944,47	226 901 183,75	»	»	31 255 418,00
903-07 Prêts du Trésor à des États étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social	170 919 408,13	429 931 612,21	9 106 207 862,12	»	»	79 522 333,87
903-15 Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor	»	222 125,14	138 721,81	»	»	150 000,00
903-17 Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France	1 508 794 907,95	1 176 150 460,98	5 082 349 959,02	»	»	516 246 068,05
TOTAL II	1 680 792 316,08	1 623 696 142,80	14 415 597 726,70	»	»	627 173 819,92
III. Comptes d'avances						
903-52 Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur	128 702 915,94	1 17 891 100,56	68 233 652,17	»	»	16 297 084,06
903-53 Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'Outre-Mer	»	83 846,96	289 584 587,40	»	»	6 800 000,00
903-54 Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	65 021 033 291,00	65 944 718 819,96	12 422 933 426,51	»	1 120 033 291,00	»
903-58 Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 321 508 851,41	6 253 508 851,41	162 000 000,00	»	6 321 508 851,41	»
903-59 Avances à des particuliers et associations	888 250,04	1 786 228,84	1 633 921,59	»	»	3 511 749,96
903-60 Avances aux organismes de l'audiovisuel public	2 662 728 960,97	2 662 728 960,97	»	»	488 960,97	»
TOTAL III	74 134 862 269,36	74 980 717 808,70	12 944 385 587,67	»	7 442 031 103,38	26 608 834,02
IV. Comptes de commerce						
904-22 Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État	1 674 957 883,82	2 153 749 941,86	»	1 164 600 667,01	»	»
TOTAL IV	1 674 957 883,82	2 153 749 941,86	»	1 164 600 667,01	»	»
TOTAL GENERAL (I + II + III + IV)	88 574 276 950,75	90 207 566 434,78	27 359 983 314,37	2 299 617 097,73	12 051 076 515,52	931 270 387,59

Texte du projet de loi

II. Les soldes, au 31 décembre 2005, arrêtés au I sont repris en gestion 2006 à l'exception d'un solde créditeur net de 333 014 985,16 € correspondant à un solde créditeur de 401 387 359,14 € concernant les comptes d'affectation spéciale, un solde débiteur de 138 721,81 € relatif aux comptes de prêts, d'un solde débiteur de 68 233 652,17 € concernant les comptes d'avances et à l'exception d'un solde débiteur de 593 043 624,04 € retracé aux comptes de prêts correspondant aux remises de dettes, qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 11

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État est arrêté au 31 décembre 2005 à la somme de 2 286 325 556,96 € conformément au tableau ci-après :

Opérations	(En euros)	
	Dépenses	Recettes
Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor	2 518 596 623,39	
Charges et produits financiers divers	773 887,20	118 926,76
- charges résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952		
- produits résultant de l'indexation du capital de l'emprunt 4,5 % 1952		
Dotations aux amortissements - Charges financières	904 317 587,73	
- dotations aux amortissements des décotes		
Quote-part des primes sur emprunts et Bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN)		1 389 687 775,82
Pertes et profits sur rachat de dette négociable	74 327 663,71	
- pertes sur Obligations Assimilables du Trésor (OAT)		
- profits sur OAT		2 949 200,06
- pertes sur BTAN	198 093 740,02	
- profits sur BTAN		9 755 998,99

Texte adopté par l'Assemblée nationale

II. Les soldes, ...
... de prêts *et un* solde débiteur ...
... Trésor.

Article 11

Sans modification.

Article 11

Sans modification.

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

Pertes et profits divers sur emprunts et engagements		
- pertes diverses		7 272 043,46
- profits divers		
TOTAUX	3 696 109 502,05	1 409 783 945,09
SOLDE	2 286 325 556,96	

Article 12

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 396 063,06 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 9 octobre 2002, 7 avril 2004 et 7 juin 2004 au titre du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Article 13

I. Le solde fixé à l'article 7, le solde débiteur mentionné au III de l'article 9, le solde débiteur des comptes de prêts mentionné au II de l'article 10 et le solde débiteur arrêté à l'article 11 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 2005	45 152 035 697,08 €
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année	1 342 810,98 €
- Remises de dettes aux pays les moins avancés	593 043 624,04 €
- Pertes et profits sur emprunts et engagements	2 286 325 556,96 €

Total I - augmentation des découverts du Trésor

48 032 747 689,06 €

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 12

Sans modification.

Article 13

Sans modification.

Article 12

Sans modification.

Article 13

Sans modification.

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>II. Le résultat net des comptes spéciaux clos visé au II l'article 10 est transporté en atténuation des découverts du Trésor :</p>		
<p>- Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2005</p>	<p>333 014 985,16 €</p>	
<p>Total II - atténuation des découverts du Trésor</p>	<p>333 014 985,16 €</p>	
<p>Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II)</p>	<p>47 699 732 703,90 €</p>	
	<p>Article 14 (nouveau)</p>	<p>Article 14 (nouveau)</p>
	<p><i>Le Gouvernement dépose chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'Etat ou catégories d'opérateurs, les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.</i></p>	<p>Sans modification.</p>