COUR DES COMPTES

RAPPORT

SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN VUE DU RÈGLEMENT DU BUDGET DE L'EXERCICE 2000

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ SUR LES COMPTES DE 2000

Délibéré

Le présent rapport de la Cour a été établi dans le cadre de la mission que lui confère l'article 47 de la Constitution aux termes duquel « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Conformément aux articles L.O. 132-1 (pour l'ensemble du rapport), L. 111-6 et L. 132-2 du Code des juridictions financières (pour respectivement, l'application à l'État des dispositions de l'article L. 243.7 du Code de la sécurité sociale et le versement de subventions exceptionnelles à certaines communes), la Cour des comptes, délibérant en Chambre du Conseil, a adopté le présent rapport.

Ce texte a été arrêté au vu du projet de rapport qui a été communiqué au préalable aux directions intéressées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et, le cas échéant, aux directions des ministères intéressés et après qu'il a été tenu compte des réponses fournies à la Cour.

Étaient présents : MM. François Logerot, premier président, Marmot, Berger, Ménasseyre, Brunet, Delafosse, présidents de chambre. MM. Rastoin, Mathieu, Blondel, Chartier, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Vianes, Mme Legras, MM. Bonacossa, Billaud, Lagrave, Paugam, Gravelin, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Bayle, Parthonnaud, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Cieutat, Ganser, Martin, Bertrand, Monier, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Mirabeau, Beaud de Brive, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Mordacq, Briet, Mme Bellon, MM. Nasse, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Raynal, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Lafaure, Andréani, Banquey, Mme Fradin, conseillers maîtres ; MM. Fernet, Lorit, David, Lazar, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

Était présente et a participé au débat : Mme Gisserot, procureur général, assistée de M. Frentz, avocat général.

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 8 juin 2001

INTRODUCTION

Cette année, le rapport sur l'exécution des lois de finances se présente différemment : il est notablement plus court, et un effort supplémentaire de lisibilité a été tenté ; il aborde de nouveaux développements concernant les résultats de l'exécution, qui sont traités dans un chapitre spécifique avec les problèmes de financements et de dette, et la comptabilité de l'État, qui trouve désormais une place naturelle dans le corps du rapport ; enfin, un titre spécifique s'essaie à une approche synthétique de l'exécution par ministère, en envisageant à titre expérimental, une appréciation des méthodes et des outils du contrôle de la gestion utilisés par les services.

Ces changements sont portés par la réflexion, largement soutenue par la Cour, relative à la nécessité de réformer la loi organique du 2 janvier 1959, la « constitution financière » de notre pays, actuellement débattue au Parlement, pour moderniser la gestion publique, améliorer la transparence des finances publiques et, par voie de conséquence, leur contrôle.

Pour 2000, l'exécution se caractérise par un déficit d'exécution du budget de l'État, de 191 MdF (29,12 Md€)(1), qui a diminué pour la cinquième année consécutive. Au regard du traité de Maastricht, la France remplit les deux engagements du programme de stabilité, relatifs aux déficits publics et à la dette. Toutefois, le redressement est moins rapide que par le passé, et au sein de l'Union européenne, la France rétablit ses comptes moins vite que les autres États. Le besoin de financement des administrations publiques (1,3% du PIB) de la France se compare à des résultats souvent meilleurs chez nos partenaires de la zone euro qui affiche un besoin de financement de 0,7% ou de l'Union européenne dont le besoin est de 0,2% (s'il est tenu compte des ventes de licences UMTS(2), importantes notamment en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie, l'écart se creuse).

Cette amélioration moindre s'explique, s'agissant de l'État, par un ralentissement de la croissance des rentrées fiscales, qui ont augmenté (en brut) de seulement 2,5%, après 7,1% en 1999, et ce, avec des évolutions relativement contrastées, comme chaque année, entre les différentes catégories d'impôts, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu participant le plus à la hausse. Cette croissance plus faible résulte principalement des baisses d'impôts significatives pour 2000 décidées par le gouvernement : près de 80 MdF prélevés sur une marge de manœuvre de 132 MdF résultant de l'accroissement tendanciel des recettes en 2000.

L'amélioration moins rapide des résultats s'explique également par le report sur 2001 (pour 15 MdF (2,29 Md€)) de recettes non fiscales, qui ont encore fortement augmenté l'année dernière. Elle tient aussi au fait, qu'en dépit d'une conjoncture économique favorable, les dépenses de l'État ne parviennent pas à s'inscrire dans une tendance à la baisse. Les dépenses totales du titre I ont progressé de 5,9% en 2000, celles des pouvoirs publics de 3,1%, les dépenses de fonctionnement de 2,5%, les dépenses en capital progressent de 2,9%, les interventions diminuent, certes, de 5,1%, mais au prix d'une débudgétisation de la prise en charge des allégements de charges sur les bas salaires.

Les charges brutes du budget général ont augmenté au total de 1,6% en valeur, et leur stabilité en volume s'explique par le fait que la hausse moyenne des prix a été finalement de 1,6%, alors que la prévision retenue dans le rapport économique, social et financier de la loi de finances initiale pour 2000 n'était que de 0,9%.

Cependant, en cas d'affaiblissement de la croissance économique, en particulier en raison de la conjoncture internationale, les évolutions favorables actuelles du solde budgétaire, encore

(1) Le tableau figurant en annexe, page 340, présente le résultat de l'exécution budgétaire pour 2000.

(2) UMTS : sigle anglais pour « système universel de télécommunications mobiles ».

lentes, et celles annoncées dans le programme pluriannuel de finances publiques, à l'horizon 2004, transmises à la Commission européenne le 20 décembre 2000, seraient remises en cause.

Dans un cadre pluriannuel et européen, la définition des résultats devient une opération essentielle : or, les différents résultats budgétaires, que la Cour s'attache à distinguer cette année, ont un caractère étroitement financier, du fait que la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie n'est pas appliquée avec assez de rigueur ; cette approche empêche de prendre en compte des opérations donnant lieu à enrichissement ou à appauvrissement de la collectivité. Quant aux autres résultats – non budgétaires -, le « besoin de financement » établi avec la comptabilité nationale et le « résultat patrimonial », leurs modes d'établissement, à partir d'une optique de « caisse », apparaissent trop disjoints.

En 2000, les changements de périmètre ont été nombreux dans le budget. Si des évolutions sont normales dans l'élaboration et l'exécution des finances publiques, celles-ci ne doivent pas introduire de confusion : c'est le cas en 2000, avec l'institution du fonds de financement de la réforme des cotisations de sécurité sociale (Forec), liée à la réduction du temps de travail, qui, bien que prévue par la loi du 29 décembre 1999, n'est toujours pas intervenue. Cet exemple souligne avec une particulière acuité l'impérieuse nécessité de progresser dans la transparence des relations entre les finances de l'État et celles des organismes de sécurité sociale et dans la cohérence entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Le secteur social n'est cependant pas le seul domaine dont les frontières devraient être mieux éclairées : les relations financières de l'État avec les collectivités territoriales, sur lesquelles la Cour fournit un premier éclairage, mériteraient également une expertise approfondie.

La gestion budgétaire a connu une amélioration sensible en 2000 ; les recettes non fiscales n'ont pas fait l'objet d'un « pilotage fin » en fin d'exercice (elles ont été explicitement reportées, dès la présentation du projet de loi de finances pour 2001) ; les comptes d'imputation provisoire des recettes fiscales, qui avaient été fortement utilisés en 1999 (à la suite d'une simplification administrative en matière de TVA, trop peu préparée), ont été moins sollicités en fin de gestion, notamment à l'Agence comptable centrale du Trésor. Toutefois, la constatation de reports de crédits récurrents conduit à s'interroger sur la réalité des priorités de certaines missions affichées en loi de finances initiale.

En ce qui concerne la comptabilité, l'examen du compte général de l'administration des finances, transmis avec près de deux semaines de retard à la Cour par rapport à 1999, montre que la rénovation de la présentation des comptes de l'État doit se poursuivre plus activement. Elle est nécessaire. La cohérence de l'information souffre de discordances affectant la présentation des comptes dans les états de synthèse : la définition donnée de la dette et le bilan de l'État varie, par exemple, avec les documents ; les informations relatives aux engagements hors bilan doivent être complétées. Une grande prudence parait cependant caractériser la démarche, au moment où le projet interministériel de comptabilité Accord est mis en œuvre, et la proposition de loi organique relative aux finances publiques prévoit clairement une comptabilité de l'État en « droits constatés ». C'est dire que la certification des comptes, en particulier ceux de l'État, à laquelle la Cour pourrait être conduite, si la proposition de loi organique relative aux finances publiques est adoptée, n'est encore qu'une hypothèse de travail.

Pour 2000, la Cour s'essaie à une première approche synthétique de la situation de certains ministères (ou « agrégats » de ministère) : l'Environnement, la Culture et la Communication, l'Éducation, l'Emploi, la Santé, l'Intérieur (les collectivités locales, la police nationale), la Justice, la Défense. Enfin, une monographie portant sur l'équipement et les transports tente, sur longue période, et au-delà des effets d'affichage, de dégager les évolutions réelles d'un secteur vaste et divers.

TITRE 1 - RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

CHAPITRE I - PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES ET RECETTES EFFECTIVES(3)

Les ***ressources brute***s du budget général(4) s'établissent à 1 896,6 MdF (289,13 Md€), en progression de 3% par rapport à 1999. Compte tenu de la hausse soutenue (11,9%) des remboursements et dégrèvements d'impôts, les ***recettes nettes*** du budget général atteignent 1 528,4 MdF (233,00 Md€), en augmentation de 1,1% par rapport à 1999, soit trois fois moins que la moyenne observée sur la période 1996-2000 (3,3%).

Les ***recettes fiscales brutes*** (1 942,8 MdF (296,18 Md€)) représentent, en 2000, 89% des recettes brutes du budget général (89,9% en 1999). Elles ont augmenté de 2,5% (48 MdF), en net ralentissement par rapport à 1999 (7,1%) et en dessous de la progression moyenne observée sur la période 1996-2000 qui s'établit à 4,6% par an, ce qui s'explique par les mesures d'allégement fiscal décidées par le gouvernement, qui s'élèvent à 78,2 MdF (11,92 Md€).

L'augmentation du ***produit fiscal net*** (1 574,6 MdF (240,05 Md€)), après déduction des remboursements et dégrèvements (368,2 MdF (56,13 Md€)) est beaucoup moins soutenue qu'en 1999 (0,6% contre 7,8% en 1999). Le niveau élevé des remboursements et dégrèvements tient pour l'essentiel à l'augmentation des restitutions de TVA (+17 MdF), des restitutions et transferts d'acomptes d'impôt sur les sociétés (+7 MdF) et des compensations de réduction de la taxe d'habitation (+12 MdF).

Comme les années passées, on relève au sein du produit fiscal net, une évolution relativement contrastée entre les différentes catégories de recettes : l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu ont participé à la hausse, contrairement à la TVA nette, et surtout à la TIPP et aux « divers », dont les recettes (131,7 MdF) diminuent de 22,3%. Ce recul résulte de l'application de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2000, qui prévoit l'affectation au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec) de la majeure partie du produit des droits de consommation sur les tabacs, dont le montant atteint 3,2 MdF (0,49 Md€) en 2000, contre 41,5 MdF (6,33 Md€) en 1999.

En hausse de 9,4% par rapport à la loi de finances initiale pour 1999, les prévisions de ***recettes non fiscales*** pour 2000 s'élèvent à 200,5 MdF (30,57 Md€).

La loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a porté les prévisions à 215,7 MdF (32,88 Md€), soit une augmentation de 15,2 MdF, qui résulte principalement de l'inscription, à titre de régularisation, d'opérations de recettes diverses qui n'avaient pas été exécutées conformément aux lois de finances pour 1999 : il s'agit du solde de versement de 5 MdF (0,76 Md€) de la Cades, de la rémunération de la garantie accordée par l'État aux caisses d'épargne pour 4,1 MdF (0,63 Md€) ainsi qu'à la Caisse nationale d'épargne pour 3 MdF (0,46 Md€), et, enfin, du reversement de la Coface pour 3 MdF (0,46 Md€)(5). La seconde loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a ramené la prévision à 200,2 MdF, soit au niveau de celle de la loi de finances initiale. La réduction de 15 MdF (2,29 Md€) a porté

(3) Les prévisions et les recettes effectives du budget 2000 sont retracées en annexe, page 341.

(4) Les ressources brutes du budget général comprennent les recettes fiscales brutes, les recettes non fiscales, les prélèvements sur recettes et les fonds de concours.

(5) Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, pp. 62 et 63 ; p. 376 et p. 377.

sur deux lignes : le reversement de la Coface et la rémunération de la garantie accordée aux caisses d'épargne, pour les montants respectifs de 7 MdF et de 8 MdF, au motif que « face à la bonne tenue de l'ensemble des recettes fiscales, le gouvernement propose de reporter sur 2001, l'encaissement de 15 MdF (2,29 Md€) de recettes non fiscales »(6).

Ces 15 MdF, qui représentent moins de 1% des recettes définitives de l'État (mais 8% du déficit 2000), constituent de fait la marge de manœuvre que se donne le gouvernement. Ils illustrent la difficile conciliation des principes de prudence budgétaire et de permanence des méthodes, en l'absence de référentiel officiel de la comptabilité de l'État, même lorsque les opérations sont conduites dans la transparence, comme en 2000.

Les recettes non fiscales nettes, c'est-à-dire hors fonds de stabilisation des changes, atteignent 200,1 MdF (30,51 Md€) et sont en hausse de 18,8%. Presque toutes les catégories de recettes non fiscales augmentent, certaines dans de fortes proportions (taxes, redevances et recettes assimilées, recettes diverses), notamment sous l'effet de l'effort de rebudgétisation poursuivi depuis plusieurs années, notamment en ce qui concerne les retenues et cotisations au profit de l'État.

La diminution des ***fonds de concours***, qui atteignent 39,2 MdF (5,98 Md€), en baisse sensible de 13,3% par rapport à 1999, traduit l'impact des opérations de rebudgétisation.

Le montant des ***prélèvements sur recettes*** atteint 285,5 MdF, en hausse de 6,6% par rapport à 1999, et d'un peu plus de deux points par rapport à la moyenne annuelle depuis 1996. Cette augmentation recouvre deux évolutions. D'une part, un accroissement de 7,2% (12,7 MdF) des prélèvements destinés aux collectivités territoriales, qui s'élèvent à 189,3 MdF, dû, pour l'essentiel, au remplacement de certaines taxes par des prélèvements (la compensation de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle a coûté 23 MdF (3,51 Md€) en 2000 contre 13 MdF (1,98 Md€) en 1999). D'autre part, une augmentation des prélèvements au profit de l'Union européenne qui se montent à 96,2 MdF (14,67 Md€) contre 91 MdF en 1999 et 1998, en raison d'un ajustement des assiettes TVA et PNB de la France.

Pour ce qui concerne les opérations comptabilisées sur la gestion 2000 durant la période complémentaire, les recettes enregistrées au titre du budget général sont de 180 MF, niveau qui s'inscrit dans la tendance globale à la diminution constatée ces dernières années. En outre, les opérations de recettes de la fin de la gestion 2000 se sont déroulées dans le respect des autorisations parlementaires. En effet, les ajustements, au lieu d'intervenir au stade ultime de l'exécution budgétaire, ont été définis en amont, au moment de l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative.

Enfin, il convient de mentionner que le solde des comptes d'imputation provisoire de recettes passe de 37,2 MdF (5,67 Md€) fin 1999 à 30,8 MdF (4,70 Md€) fin 2000. Si l'Agent comptable central du Trésor, qui avait pris dès le 1er décembre 2000, avec l'accord du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des dispositions pour imputer d'office les recettes en attente, et l'Agent comptable des impôts de Paris, ont fortement diminué leurs soldes, en revanche, chez les 130 comptables principaux, aucune évolution significative n'est encore intervenue. Ce n'est pas avant 2001 que la situation globale des comptes d'imputation provisoire sera clarifiée, compte tenu de la multiplicité des procédures et des opérations concernées, que la direction générale de la comptabilité publique expertise.

(6) Cf. Exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2001.

CHAPITRE II - RECETTES FISCALES

A - L'AFFECTATION DES MARGES DE MANŒUVRE PROCURÉES PAR L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoyait une évolution spontanée des recettes fiscales tendant à générer un surplus de 82,452 MdF (12,57 Md€) des recettes fiscales nettes. Le tableau ci-dessous détaille le passage de l'exécution 1999 à l'exécution 2000, en reprenant l'impact des aménagements de droits tel qu'évalué initialement dans les projets de lois de finances.

Tableau 1 – Passage de l'exécution 1999 à l'exécution 2000(7)

En millions de francs

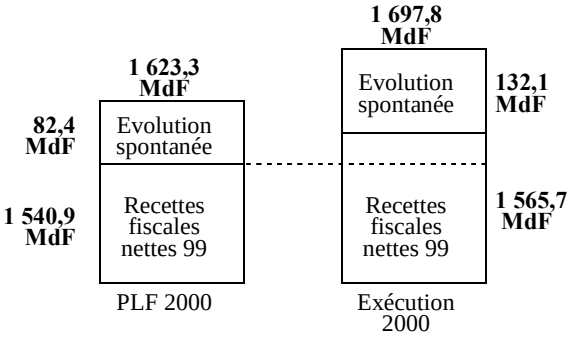
	Exécution 1999	**Effet de l'évolution spontanée**	**Effet des mesures antérieures**	**Effet des mesures nouvelles**	**Exécution 2000**
Recettes fiscales brutes (en MF)	**1 894 760**	**155 420**	**-12 149**	**-95 300**	**1 942 685**
(Recettes fiscales brutes en M□)	**288 854**	**23 693**	**-1 852**	**-14 528**	**296 160**
Impôt sur le revenu (hors CRDB)	327 606	30 207	-685	-13 700	343 422
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	53 994	526	-300	0	54 220
Impôts sur les sociétés (hors CRDB)	268 150	34 198	-10 919	2 100	293 529
Impôts sur les sociétés net des restitutions	*226 463*	*27 149*	*-11 019*	*2 100*	*244 69*
Autres impôts directs et taxes assimilées (dont CRDB)	93 796	8 136	535	1 435	103 902
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	161 690	-1 701	120	-904	159 205
Taxe sur la valeur ajoutée	841 447	71 429	-55	-38 660	874 161
Taxe sur la valeur ajoutée nette des remboursements	671 422	58 231	-1 225	-41 310	687 118
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	148 077	12 625	-845	-45 611	114 246
À déduire : remboursements et dégrèvements dont	-328 964	-23 267	-1 563	-14 730	-368 524
Restitutions d'impôts sur les sociétés	*-41 687*	*-7 049*	*-100*	*0*	*-48 836*
Remboursements de TVA	*-170 687*	*-13 198*	*-1 170*	*-2 650*	*-187 043*
Autres remboursements et dégrèvements	*-117 252*	*-3 020*	*-293*	*-12 081*	*-132 645*
Recettes fiscales nettes en MF	**1 565 796**	**132 153**	**-13 712**	**-110 070**	**1 574 161**
(Recettes fiscales nettes en M□)	**238 704**	**20 147**	**-2 090**	**-16 780**	**239 979**

Ces chiffres ne sont qu'une estimation qui dépend du chiffrage retenu a priori pour mesurer l'incidence des mesures nouvelles. Ce tableau permet cependant d'évaluer l'ordre de grandeur du surplus effectif de recettes, en faisant l'hypothèse que les évaluations ex-ante de l'incidence des mesures étaient correctes. Au total, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes aurait

(7) Les tableaux du présent rapport ont été établis à partir de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité auxiliaire de la recette et de la dépense.

été de 132,153 MdF (20,15 Md€) en 2000, soit une croissance spontanée des recettes fiscales de l'ordre de 8,4%(8).

L'écart entre prévision et exécution des recettes fiscales nettes avant impact des aménagements de droits se présente donc comme suit :



L'évolution spontanée a été supérieure de 49,7 MdF (7,58 Md€) aux prévisions. De plus les recettes constatées lors de l'exécution 1999 (1 565,7 MdF (238,69 Md€)) ont dépassé de 24,8 MdF (3,78 Md€) le chiffrage retenu lors de la préparation du PLF pour 2000 (1 540,9 MdF (234,91 Md€)).

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le surplus de recettes par rapport aux estimations sur lesquelles était établi le PLF 2000, a été de 74,5 MdF (11,36 Md€).

Sous les mêmes hypothèses, il est possible d'estimer que la marge de manœuvre de 132,15 MdF procurée par l'accroissement tendanciel des recettes a été affectée à hauteur de 78 171 MF (11 917,09 M€), soit 59,1% à des baisses d'impôts, résultant soit d'aménagements de droits en 2000 en loi de finances initiale (-17 409 MF) ou en loi de finances rectificatives (-45 250 MF), soit de l'effet en 2000 d'aménagements antérieurs (-13 712 MF), soit encore de l'effet en 2000 de mesures du projet de loi de finances pour 2001 (-1 800 MF) .

B - LES TAUX DE RECOUVREMENT

Les taux de recouvrement calculés ci-dessous ne concernent que la fraction des impôts donnant lieu à prise en charge.

En volume, les restes à recouvrer sur recettes fiscales sont très stables par rapport à l'année précédente (204,9 MdF (31,24 Md€) contre 204,8 MdF (31,22 Md€) en 1999). Le taux de recouvrement sur l'ensemble des prises en charge de l'exercice courant est de 82,8%, en baisse par rapport à 1999 (84,3%). En ce qui concerne les prises en charge des années antérieures, l'évolution est en revanche positive : le taux de recouvrement, toujours nettement plus faible que sur les prises en charge de l'année courante, se monte en 2000 à 29,2% contre 27,6% en 1999.

De façon générale, les observations de l'année précédente sont reconductibles à l'identique pour l'année 2000 : la part donnant lieu à une prise en charge de certains impôts recouvrés par la DGI et la DGDDI présente un taux de recouvrement très faible, en particulier sur les

(8) En l'absence de toute évaluation a posteriori de l'impact des mesures fiscales, la seule correction possible par rapport aux évaluations initiales concerne le montant retenu pour évaluer l'impact du transfert des droits sur les tabacs (43,2 MdF (6,59 Md€)), car le montant de la recette constatée a été de 48,5 MdF (7,39 Md€) (voir infra). Le surplus de recettes constaté sur les tabacs devrait être donc majoré de 5,3 MdF (0,81 Md€) ; le surplus de recette tendanciel atteindrait alors près de 137,4 MdF.

créances d'années antérieures. Il convient de préciser que seule une part minoritaire de ces impôts donne lieu à prise en charge, dans le cadre de procédures contentieuses, la grande majorité des recettes étant payées au comptant par les contribuables.

La retenue à la source sur les revenus des capitaux mobiliers, la TIPP, les droits d'importation, les prélèvements et droits compensatoires institués sur divers produits, les droits sur les tabacs présentent un taux de recouvrement sur créances des années antérieures ayant donné lieu à prise en charge, inférieur à 5%.

Le taux de recouvrement sur prises en charge de l'année courante demeure faible pour la TIPP (20,8%), les droits d'importation (16,2%) et la taxe d'apprentissage (19,8%). Le tableau ci-après illustre la dynamique d'apurement et de recouvrement de ces recettes :

Tableau 2 – Évolution du recouvrement sur créances donnant lieu à prise en charge (1999-2000)

En millions de francs

	Retenues à la source sur certains BNC	**Taxe d'apprentis-sage**	**TIPP**	**Droits sur les tabacs**	**Droits compensa-toires sur divers produits**
Administration chargée du recouvrement	**DGI**	**DGI**	**DGDDI**	**DGDDI**	**DGDDI**
Restes à recouvrer début 1999	**219**	**645**	**234**	**540**	**226**
En euros	**33**	**98**	**36**	**82,32**	**34**
Droits pris en charge 1999	110	87	20	52	3,5
Annulations de prise en charge 1999 sur droits de l'année courante	-15	-3	0	-20	0,0
Annulations de prises en charge en 1999 sur années antérieures	-49	-100	-17	-127	-33,0
Recouvrement sur prise en charge de l'année 1999	72	36	4,2	4	0,3
Recouvrement en 1999 sur prise en charge des années antérieures	4	23	5,3	3	3,0
Restes à recouvrer début 2000	**189**	**572**	**227**	**438**	**193**
Droits pris en charge en 2000	42	91	24	80	0
Annulations de prise en charge en 2000 sur droits de l'année courante	-3	-18	-0,3	-41	0
Annulations de prises en charge en 2000 sur années antérieures	-78	-95	-5	-22	13
Recouvrement sur prise en charge de l'année 2000	23	19	5	0	0
Recouvrement en 2000 sur prise en charge des années antérieures	8	29	3	1	1
Restes à recouvrer début 2001	**121**	**504**	**237**	**454**	**180**
En euros	**18**	**77**	**36**	**69**	**27**

Ce sont principalement les annulations de prises en charge sur les années antérieures qui permettent de réduire le stock de restes à recouvrer, le recouvrement proprement dit étant faible sur l'année courante et quasiment inexistant sur les créances des années antérieures.

Des éléments d'explication de ces faibles taux de recouvrement concernant la TIPP, les droits sur les tabacs et les prélèvements et droits compensatoires institués sur divers produits ont été obtenus des services chargés de ces recouvrements (en l’espèce la DGDDI, mais la problématique est analogue à la DGI). Il s'agit de créances résultant de redressements opérés à la suite d'enquêtes ayant révélé des cas de fraude ou de contrebande : les produits concernés font l'objet d'une taxation au taux en vigueur.

Compte tenu du caractère frauduleux des opérations à l'origine des créances, leur recouvrement est hypothéqué par de multiples obstacles, au premier rang desquels l'insolvabilité des redevables, ainsi que la complexité et la durée des procédures qui conditionnent le recouvrement : procédures collectives, procédures nécessitant une coopération douanière internationale. La durée même de ces procédures empêche par ailleurs un apurement rapide de la créance par admission en non-valeur, même lorsque la créance présente de faibles perspectives de recouvrement. Les faibles taux de recouvrement et la lenteur d'apurement de ces créances ne reflètent donc pas l'efficacité des services chargés du recouvrement, mais sont à relier à la nature singulière de ces créances.

C - ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

Les recettes fiscales nettes effectives se montent à 1 574,6 MdF (240,05 Md€), en progression de 1,5% (+23,4 MdF (3,57 Md€)) par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, et en progression de 0,5% (8,9 MdF (1,36 Md€)) par rapport à l'exécution 1999. Comme pour de l'exécution 1999, l'écart entre prévision et réalisation est nettement plus élevé au niveau des recettes brutes, en croissance de 60,4 MdF (9,21 Md€) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2000 (+3,2%), et de 48 MdF (7,32 Md€) par rapport à l'exécution 1999 (+2,5%). Ceci tient à la progression très sensible des dégrèvements et remboursements : 368,2 MdF (56,13 Md€) constatés en 2000, alors que la loi de finances initiale n'en prévoyait que 331,2 MdF (50,49 Md€), somme voisine de celle observée en 1999 en exécution (329,6 MdF (50,25 Md€)). Ainsi, la progression de 9 MdF (1,37 Md€) par rapport à l'an passé contracte plusieurs évolutions :

- une croissance de 48 MdF (7,32 Md€) des recettes brutes, presque entièrement annulée par l'augmentation parallèle des dégrèvements et remboursements ;
- la mise hors périmètre de 45,3 MdF (6,91 Md€) de droits sur les tabacs. En réintégrant ce montant, la progression des recettes fiscales nettes s'établit à 3,73%, soit une croissance plus élevée que celle du PIB en valeur. Hors impact des mesures nouvelles de l'année, cette progression s'établit à 7,5%.

Les principaux écarts entre prévision et exécution se présentent ainsi :

Tableau 3 – Les principaux écarts entre prévision et exécution (2000)

En milliards de francs

Type	Écart exécution/LFI	%
Impôt sur le revenu	11,5	+3,4%
Impôt sur les sociétés (brut)	28,8	+10,8%
Impôt de solidarité sur la fortune	2,3	+17%
TVA brute	15,9	+1,9%
Dégrèvements et remboursements	37,3	+11,2%

D - ÉVOLUTIONS DES DIFFÉRENTES RECETTES FISCALES

1) - Impôt sur le revenu

L'évolution du produit de l'impôt sur le revenu en 2000 a été marquée par la baisse d'un point des taux des deux premières tranches du barème décidé par la loi de finances rectificative du 14 juillet 2000. La croissance des recettes est cependant restée soutenue.

Le produit total d'impôt sur le revenu perçu en 2000 s'est élevé à 349 313 MF (53 252,42 M€), en progression de 4,7% par rapport à l'année 1999. Le surplus par rapport à la loi de finances initiale pour 2000 s'élève à 11,5 MdF (1,75 Md€), et à 3 MdF (0,46 Md€) par rapport à la seconde loi de finances rectificative. Au regard d'une évolution spontanée tendant à accroître de 30,2 MdF (4,60 Md€) le produit de cet impôt, les aménagements de droits l'ont réduit de 13,7 MdF (2,09 Md€) ; au total, la progression est de 15,8 MdF (2,41 Md€) sur l'année précédente.

L'examen du produit des seules émissions de l'année 2000 apporte les éléments suivants :

Tableau 4 - Caractéristiques de l'impôt sur le revenu (émissions informatisées de l'année courante)

En millions de francs

Exercice d'encaissement	**1999**	**2000**
Foyers imposés	16 707 012	16 786 938
En % des foyers fiscaux	52,5%	52%
Revenu imposé	2 390 438	2 497 989
Montant de l'impôt	303 834	318 221
Taux moyen d'imposition	12,7%	12,7%
Revenu moyen par foyer imposé (en F)	143 080	148 806
Évolution	-1,1%	+4%
Impôt moyen par foyer imposé (en F)	18 186	18 956
Évolution	+2,1%	+4%

.

La progression de 4,7% observée sur l'ensemble des recettes d'impôt sur le revenu se retrouve sur les recettes correspondant aux émissions de l'année. Elle est due, pour la plus grande partie, à la progression du revenu moyen par foyer imposé, et plus marginalement à la légère progression du nombre de foyers imposés. Elle est due en outre au caractère progressif de l'impôt : le taux de croissance du produit est mécaniquement plus élevé que le taux de croissance des bases par le simple jeu de la progressivité des taux.

La proportion de foyers imposés, qui avait connu une hausse de 3 points en 1999 (52,5%) après une hausse de 1 point en 1998 (49,5%), se stabilise malgré l'augmentation du nombre de foyers imposés (+79 926 foyers). En effet, le nombre de foyers fiscaux a augmenté lui aussi, et dans une proportion plus forte (+473 485 foyers).

Le taux de recouvrement sur les rôles émis au cours de l'année courante a reculé légèrement (93,1% contre 93,6% en 1999). En revanche, le taux de recouvrement sur créances antérieures a continué sa progression : 32,9% en 1998, 34,0% en 1999, et 36,2% en 2000. L'impact global de ces modifications en sens contraire des taux de recouvrement est négligeable et peut être évalué à une diminution des rentrées fiscales de 400 MF (60,98 M€). Les restes à recouvrer ont toutefois poursuivi leur diminution, passant de 69,5 MdF (10,6 Md€) fin 1999 à 68,2 MdF (10,4 Md€) fin 2000. Il importe de préciser que l'amélioration du taux de recouvrement observé sur les exercices antérieurs ne résulte pas tant d'un recouvrement plus efficace que de l'augmentation des dégrèvements et admissions en non-valeurs entre les deux exercices.

L'adhésion croissante des redevables à la mensualisation (51,29% selon le PLF 2000) modifie le profil de perception des ressources par l'État. Il a été demandé au ministère des finances de communiquer une évaluation de l'impact de cette évolution sur la trésorerie de l'État. En appliquant un taux d'intérêt de 4,1%, l'impact total sur les finances de l'État peut être assimilé à un gain de 59 MF (8,99 M€), soit un montant négligeable par rapport aux encours.

2) - Autres impôts perçus par voie de rôle

Cette ligne, qui n'a pas fait en 2000 l'objet d'aménagements de droits substantiels, regroupe, pour un total de 54,2 MdF (8,26 Md€), plusieurs catégories de recettes :

- les frais de dégrèvements et de non-valeurs sur les impôts recouvrés par l'État au profit des collectivités locales ou de divers organismes, recette qui trouve sa contrepartie dans une dépense du compte d'avance aux collectivités locales ;
- l'impôt sur les sociétés recouvré par voie de rôle à la suite de redressements ou de retards de paiement, pour lequel sont distinguées les recettes perçues au titre des émissions de 2000, de 1999 et de 1998 ;
- d'autres recettes recouvrées par voie de rôle, principalement la taxe sur les salaires en cas de paiement tardif ou de redressement ; ainsi que les recettes de l'impôt sur les sociétés perçues au titre d'émissions antérieures à 1998.

Tableau 5 – Détail de la ligne « autres impôts recouvrés par voie de rôle »

En millions

Types de recettes	Montants (MF)	Montants (M□)
IS recouvré par voie de rôles sur émission 2000	8 440	1 287
IS recouvré par voie de rôles sur émission 1999	6 181	942
IS recouvré par voie de rôles sur émission 1998	1 956	289
Frais de dégrèvement et de non-valeur de l'émission 2000	12 669	1931
Autres impôts d'État recouvrés par voie de rôle sur émission 2000	8 416	1 283
Autres impôts d'État recouvrés par voie de rôle sur émission 1999	7 513	1 145
Autres impôts d'État recouvrés par voie de rôle sur émission 1998 et antérieure	9 045	1 379
Total	**54 220**	**8 266**

Le montant global est pratiquement identique à celui collecté en 1999 (54 MdF (8,23 Md€)), mais légèrement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2000 (55,3 MdF (8,43 Md€)). Celles-ci avaient été corrigées dans la loi de finances rectificative du 14 juillet 2000 et ramenées à 54 MdF (8,23 Md€), montant proche de l'exécution. Une nouvelle estimation à la baisse (53,5 MdF (8,16 Md€)), qui s'est révélée sans objet, a été introduite dans la loi de finances rectificative du 31 décembre 2000.

3) - Impôt sur les sociétés

Malgré l'effet de la suppression de la majoration exceptionnelle de 10%, les recettes d'impôts sur les sociétés ont été très dynamiques en 2000, comme en 1999 où une augmentation de 14,4% avait été constatée entre la loi de finances initiale (237,3 MdF (36,18 Md€)) et l'exécution (271,4 MdF (41,37 Md€)).

Pour l'année 2000, les recettes brutes étaient estimées en loi de finances initiale à 267,35 MdF (40,76 Md€), et ont été revues à la hausse lors de la première LFR (+17,35 MdF (2,64 Md€)), puis lors de la seconde (+15 MdF (2,29 Md€)). La première réévaluation a notamment pris en compte de substantiels versements d'impôt sur les plus-values de cession réalisées en 1999, dont la progression a été constatée lors de la liquidation d'avril 2000, et estimée alors à +35% (11,7 MdF (1,78 Md€) pour les exercices liquidés en 2000 contre 8,6 MdF (1,31 Md€) en 1999).

Les recettes brutes constatées se montent à 296,16 MdF (45,15 Md€), soit légèrement en deçà du montant réévalué lors de la seconde loi de finances rectificative (299,7 MdF (45,69 Md€)), mais en progression de 9% par rapport à l'exécution 1999 et de 10,8% par rapport à la loi de finances initiale pour 2000.

De même que pour l'impôt sur le revenu, le dynamisme des recettes tendancielles est si fort (+34,2 MdF (5,21 Md€)) que l'impact négatif des aménagements de droits (-13 MdF (1,98 Md€))s'en trouve largement absorbé.

S'agissant des recettes nettes, elles connaissent une moindre progression que celle des recettes brutes compte tenu du dynamisme des remboursements et dégrèvements.

En effet, les restitutions de versements d'impôt sur les sociétés sont passées de 41,7 MdF (6,36 Md€) en 1999 à 48,8 MdF (7,44 Md€) en 2000 (+17%), alors qu'ils n'avaient connu qu'une progression modérée en 1999 (+1%). Cette forte croissance n'avait pas été prévue en loi de finances initiale (38 MdF (5,79 Md€)), et n'a pas été totalement prise en compte lors de la première loi de finances rectificative (41 MdF (6,25 Md€)) et lors de la seconde (44 MdF (6,71 Md€)).

Il est rappelé que l'impôt sur les sociétés de l'année N est payé en quatre termes déterminés provisoirement d'après le résultat de l'exercice N-1, et soldé en début d'exercice N+1, lorsque le bénéfice fiscal de l'exercice N est connu. Ce mécanisme d'acomptes et de régularisation rend difficile la prévision sur le niveau des restitutions, d'autant que les situations sont différentes d'une entreprise à l'autre. Ainsi, au cours de l'année 2000, certaines ont versé des soldes importants, d'autres ont au contraire obtenu des restitutions importantes.

4) - Impôt de solidarité sur la fortune

Le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune s'est élevé à 15,9 MdF (2,42 Md€) en 2000. Les prévisions faisaient successivement état de 13,6 MdF (2,07 Md€) en loi de finances initiale, puis de 14,49 MdF (2,21 Md€) en première loi de finances rectificative et de 15,99 MdF (2,44 Md€)) en deuxième loi de finances rectificative, contre 12,7 MdF (1,94 Md€) en 1999. Ce produit a donc connu une hausse de près de 25% entre les deux exercices.

Cette augmentation résulte de l'accroissement de la valorisation du patrimoine net imposable qui a été de 23,1% entre le 31 décembre 1998 et le 31 décembre 1999, la valorisation à cette dernière date servant de base à l'imposition pour 2000.

La répartition de ce patrimoine entre les différents types d'actifs a peu évolué en 2000 par rapport à 1999 et, comme auparavant, il est toujours concentré sur un nombre relativement restreint de redevables : sur les 212 300 redevables, 42 460 possèdent 47,6% de ce patrimoine.

5) - Taxe sur la valeur ajoutée

Le montant total brut de la TVA collectée en 2000 a été de 874 MdF (133,24 Md€), alors qu'il était estimé à 858,2 MdF (130,83 Md€) par la loi de finances initiale, 850 MdF (129,58 Md€) par la première loi de finances rectificative et 873,3 MdF (133,13 Md€) par la deuxième, contre 841 MdF (128,21 Md€) en 1999, soit en augmentation de 3,9%. Le montant des remboursements de TVA a été de 187 MdF (28,51 Md€) en 2000 contre 170 MdF (25,92 Md€) en 1999, soit en augmentation de 10%.

Cette année aura connu des difficultés dans l'évaluation des recettes brutes de TVA puisqu'une première révision à la baisse de 8,2 MdF (1,25 Md€) en a précédé une autre à la hausse de 23,3 MdF (3,55 Md€), cette dernière prenant en compte la progression très forte de la

partie tendancielle des recouvrements et annulant donc les effets de la première révision, qui tenait compte de l'abaissement d'un point du taux normal, et bien au-delà.

Outre les effets en année pleine des mesures prises au cours de l'année 1999, les principaux facteurs qui ont affecté les recettes nettes de TVA au cours de l'exercice 2000 sont la baisse d'un point du taux normal à compter du 1er avril 2000, la mise en conformité avec la décision de la Cour de justice des communautés européennes imposant l'assujettissement des péages autoroutiers à la TVA, la mise en œuvre de la TIPP flottante - la TVA s'appliquant à la TIPP, ces recettes se sont trouvées affectées - et l'apurement partiel de certains comptes d'imputation provisoire.

Les recettes nettes ont donc été de 687 MdF (104,73 Md€) en 2000 contre 671 MdF (102,29 Md€) en 1999, soit une augmentation de 2,38%.

- ***Les difficultés d'estimation***

La première révision date du 13 juillet 2000 et a été élaborée en avril, ne bénéficiant ainsi que des informations sur le recouvrement que des seuls mois de janvier et février 2000. La seconde révision pour 2000, sous-tendant le PLF 2001, et s'appuyant sur le niveau des recettes constatées au cours du 1er semestre 2000 a permis de prendre en compte le dynamisme soutenu de la TVA nette allant au-delà de la croissance estimée de l'assiette de l'impôt, confirmant ainsi la tendance observée en 1999, en dépit de la baisse d'un point du taux normal à compter du 1er avril 2000.

- ***Les remboursements de TVA***

Comme l'an dernier la Cour s'est attachée à examiner la périodicité des remboursements de TVA, un différé ou une avance pour quelques très gros redevables pouvant affecter le solde de l'exécution budgétaire.

Pour cela, elle a procédé à un examen des remboursements de TVA réalisés par l'agent comptable central des impôts de Paris qui a centralisé en 2000 plus de 18,9% de la TVA collectée au niveau national (et comportant dans son ressort quelques-uns des plus gros contribuables, en particulier sur la circonscription de la direction des services fiscaux de Paris-Ouest).

Cet examen n'a pas permis de dégager une tendance en matière de remboursements, qui aurait pu affecter artificiellement le solde de l'exécution budgétaire.

6) - Taxe intérieure sur les produits pétroliers

Le montant total des recettes de TIPP en 2000 a été de 159,2 MdF (24,27 Md€), alors que les prévisions faisaient état de 167,1 MdF (25,47 Md€) en loi de finances initiale, de 167,1 MdF (25,47 Md€) en première loi de finances rectificative et de 163,8 MdF (24,97 Md€) en seconde, contre 161,7 MdF (24,65 Md€) en 1999 (soit - 1,54%).

Cette diminution des recettes de TIPP s'explique principalement par la mise en place des mesures relatives à la baisse du taux de TIPP (de 51,73 centimes à 36 centimes par litre) sur le fioul domestique à compter du 21 septembre 2000 et des baisses de taux à compter du 1er octobre 2000 portant sur les quatre principaux carburants (supercarburant, « anti-récession des soupapes » et sans plomb, gazole et fioul domestique) correspondant à la mise en œuvre anticipée du mécanisme atténuateur de la fiscalité pétrolière (article 12 de la loi de finances initiale pour 2001), et également de l'atonie de la consommation en produits pétroliers observée depuis le début du second semestre 2000.

7) - Produits des droits d'enregistrement

Les produits de l'enregistrement ont apporté, en 2000, 79,9 MdF (12,18 Md€) de recettes contre 77,9 MdF (11,88 Md€) en 1999 (soit +2,5%). Cette hausse résulte principalement de l'accroissement des recettes liées aux droits de succession dont la progression significative (+2,7 MdF (0,41 Md€) soit +8,2%) est probablement imputable pour une large part à la revalorisation des patrimoines mobiliers.

8) - Droits de consommation sur les tabacs

La loi de finances initiale pour 2000 avait prévu 3 MdF (0,46 Md€) de recettes fiscales au titre d'une partie résiduelle des droits de consommation sur les tabacs, la majeure partie devant revenir à la CNAMTS (7,58%), au Forec (85,5%) et au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (0,43%).

La première loi de finances rectificative pour 2000 ne changea que peu ce dispositif en réévaluant simplement à la hausse de 20 MF (3,05 M€) supplémentaires les 3 MdF (0,46 Md€) initiaux. La seconde loi de finances rectificative pour 2000 supprima la prévision des 3,02 MdF (0,46 Md€) de recettes sur ces droits pour l'État mais le Conseil Constitutionnel (décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000) censura l'article 3 afférent de la seconde loi de finances rectificative pour 2000, laissant donc le bénéfice pour l'État des 3,152 MdF (0,48 Md€) de recettes encaissées.

Les difficultés de création du Forec(9) ont conduit l'État à verser à l'ACOSS - pour le compte du Forec - les droits prévus. L'évolution du prix des tabacs en 2000 a été de +4,37% pour une consommation qui a évolué dans une moindre mesure (cigarettes : -1,4%, tabac à rouler : -2,9%, cigares : +2,4%).

Le tableau ci-après retrace le montant des droits perçus et la répartition de ces ressources :

Tableau 6 – Affectation des recettes du droit de consommation des tabacs (2000)

En milliards de francs

	1999	**2000**
État	41,507	3,152
CNAMTS	4,153	7,960
ACOSS (Forec)	-	41,998
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante	-	0,208
Total	**45,660**	**53,318**

Les droits perçus ont augmenté de près de 16,8% dans un contexte de relative diminution de la consommation. Cette évolution est liée, pour une part significative, à la poursuite des pratiques erratiques en matière de rattachement des recettes. Alors que l'année 1999, présentée comme une « année de normalisation » en la matière, était censée y avoir mis un terme, l'examen des états mensuels de déclarations de recettes et de paiements a fait apparaître un encaissement supplémentaire, par rapport à l'échéance normale de février, de 2,3 MdF de droits relevant de l'exercice 1999, diminuant d'autant les recettes fiscales de cet exercice.

(9) La mise en place, par décret en Conseil d'État, de cet établissement public administratif n'est pas intervenue à ce stade.

Corrigé de ce décalage, le taux de croissance des droits de consommation sur les tabacs de 2000 par rapport à 1999 est ramené à 6,4%.

9) - Droits d'importation

Les droits d'importation se sont élevés à 10 MdF (1,52 Md€) en 2000, alors que les prévisions faisaient état de 8,5 MdF (1,30 Md€) en loi de finances initiale, de 8,8 MdF (1,34 Md€) en première loi de finances rectificative et de 9,3 MdF (1,42 Md€) en deuxième, contre 8,86 MdF (1,35 Md€) en 1999, alors que le contexte des démantèlements tarifaires avait conduit les années auparavant à une baisse régulière de ces droits.

La croissance des droits d'importation (+12,9%) est le résultat d'un effet de ciseaux entre une forte hausse des importations en valeur (+31,34%) en provenance des pays tiers à l'Union européenne et une baisse moins forte du taux moyen des droits de douane (-14,39%).

Cette hausse des importations en valeur résulte de la progression soutenue en volume des importations de biens manufacturés (~18% en 2000 : matériels électroniques, appareils de télécommunication) d'une part, et du renchérissement du prix du pétrole, d'autre part.

10) - Remboursements et dégrèvements d'impôts

Le montant global des remboursements et dégrèvements présente l'écart le plus significatif par rapport aux prévisions, 11,3% soit 37,3 MdF (5,69 Md€) d'atténuation de recettes de plus que prévu en loi de finances initiale (par rapport à l'exécution 1999, la croissance est de 11,9%). Son montant a même dépassé de 3,5 MdF (0,53 Md€) les estimations de la loi de finances rectificative du 31 décembre 2000.

Les remboursements et dégrèvements (368,2 MdF (56,13 Md€)) se décomposent en restitutions d'excédents d'impôts sur les sociétés, à hauteur de 48,8 MdF (7,44 Md€), en remboursements de TVA pour 187 MdF (28,51 Md€), et en remboursements et dégrèvements divers pour 132,3 MdF (20,17 Md€).

La croissance des remboursements afférents à l'impôt sur les sociétés et à la TVA est commentée ci-avant dans les développements relatifs à l'évolution du produit de ces impôts.

Plusieurs mesures nouvelles de l'année 2000 ont contribué à augmenter particulièrement les remboursements et dégrèvements divers (+13,1% par rapport à l'exécution 1999) : la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation par la loi de finances rectificative du 14 juillet 2000, les mesures de remboursement accordées par le gouvernement à l'automne à la suite de la montée des prix pétroliers et la progression des remboursements et dégrèvements en matière d'impôt sur le revenu et sur les revenus de capitaux.

Par ailleurs, il a été constaté une forte augmentation des admissions en non-valeur (+3,1 MdF (0,47 Md€) par rapport à l'année 1999), qui atteignent ainsi 15,9 MdF (2,42 Md€) contre 12,8 MdF (1,95 Md€) l'année précédente. Cette hausse résulte d'un fort déstockage de dossiers anciens, préalablement au transfert, de la DGI vers la DGCP, du traitement des admissions en non-valeur des impôts d'État et locaux.

CHAPITRE II - RECETTES NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS

Le tableau ci-après retrace l'évolution des recettes non fiscales et des fonds de concours pour les années 1997 à 2000.

Tableau 7 - Recettes non fiscales et fonds de concours

En millions de francs

	1997	1998	1999	2000	Variation 00 / 99
Recettes non fiscales					
1 - Exploitations industrielles et commerciales des établissements publics à caractère financier	17 123,2	17 870,6	20 568,5	21 722,1	5,6%
2 - Produits et revenus du domaine de l'État	1 978,8	2 215,2	2 253,3	2 469,6	9,6%
3 - Taxes, redevances et recettes assimilées	25 159,4	26 968,2	35 739,2	44 279,7	23,9%
4 - Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital	7 329,0	6 020,8	5 756,8	4 632,9	-19,5%
5 - Retenues et cotisations sociales au profit de l'État	35 301,2	37 021,3	52 168,1	58 055,9	11,3%
6 - Recettes provenant de l'extérieur	1 601,7	1 636,8	1 485,5	1 821,9	22,6%
7 - Opérations entre administrations	194,2	209,7	218,2	634,5	190,8%
8 - Divers	69 211,7	67 076,1	50 253,3	66 532,1	32,4%
Total	**157 899,2**	**159 018,7**	**168 442,9**	**200 148,7**	**18,8%**
Total en M□	**24 071,6**	**24 242,2**	**25 679,0**	**30 512,5**	
Produits des fonds de concours					
1- Fonds de concours ordinaires et spéciaux	42 943,1	43 134,0	21 990,8	14 062,9	-36,1%
2- Fonds de concours de coopération internationale	21 534,6	21 852,9	23 185,1	25 146,1	8,5%
Total	**64 477,7**	**64 986,9**	**45 175,9**	**39 208,9**	**-13,2%**
Total en M□	**9 829,6**	**9 907,2**	**6 887,0**	**5 977,4**	
Total général	**222 376,9**	**224 005,6**	**213 618,8**	**239 357,6**	**12,0%**
Total en M□	**33 901,1**	**34 149,4**	**32 566,0**	**36 489,8**	

A - RECETTES NON FISCALES

Globalement, les recettes non fiscales ont augmenté de 31,7 MdF (4,83 Md€) soit 18,8%. Leur montant, de 200,1 MdF (30,51 Md€), est conforme aux prévisions qui avaient été établies tant dans la loi de finances initiale que dans la deuxième loi de finances rectificative. Entre 1999 et 2000, les changements de périmètre liés à la rebudgétisation de certaines recettes , ont entraîné un accroissement des recettes non fiscales, évalué à 13,7 MdF (2,09 Md€) en loi de finances.

L'augmentation porte sur presque tous les titres ; elle est particulièrement significative en ce qui concerne les opérations diverses (16 279 MF soit 2 481,72 M€), les taxes, redevances et recettes assimilées (8 541 MF soit 1 302,07 M€) ainsi que les retenues et cotisations au profit de l'État (5 889 MF soit 897,77 M€). Seul le titre des intérêts des avances, prêts et dotations en capital baisse de 1 124 MF (171,35 M€).

Toutefois, comme la Cour l'a déjà mentionné dans le précédent rapport sur l'exécution des lois de finances, certains reports de fin d'exercice ou certains retards de comptabilisation ont eu pour effet d'imputer sur l'exercice 2000 des créances constatées en 1999(10), dans de plus fortes proportions que les années précédentes.

Il convient de souligner l'importance des restes à recouvrer sur recettes non fiscales : celles-ci sont en effet perçues, à part égale, selon deux modalités : soit au comptant, soit sur droits constatés (avec émission préalable d'un titre de recette). Depuis 1998, les restes à recouvrer représentent 20% du total des créances sur droits constatés ; leur montant élevé est particulièrement significatif sur certaines lignes :

313 - Produit des autres amendes et condamnations pécuniaires *avec un montant de 14 063 MF (2 143,89 M€), soit 76% du total des droits constatés ;*

501 - Retenues et cotisations sociales au profit de l'État, *avec 1 277 MF (194,7 M€), soit 43% ;*

805 – Recettes accidentelles à différents titres, *avec 2 694 MF (410,7 M€), soit 72% ;*

811 – Récupération d'indus *avec 1 314 MF (200,32 M€), soit 56%.*

Toutefois, en la matière, la diligence des services n'est pas en cause, la nature même de ces recettes en rend le recouvrement difficile.

1) - Produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier

Avec un produit de 21,7 MdF (3,31 Md€), le titre 1 a enregistré une progression moindre entre 1999 et 2000 (5,6%) par rapport à l'année antérieure (15,1%). Les recettes effectives correspondent à l'évaluation initiale de 21 MdF (3,20 Md€), majorée de 351 MF et 500 MF dans les deux lois de finances rectificatives.

Avec un montant de 4 378 MF (667,42 M€), la ligne 110 *« produit des participations de l'État dans les entreprises financières »* progresse de 62% par rapport à 1999, soit de 1 676 MF (255,50 M€). L'augmentation est générale à tous les établissements financiers ; le dividende du Crédit lyonnais ayant été porté à 143 MF (21,80 M€).

La hausse du dividende de la Caisse des dépôts et consignations, qui passe de 2 416 MF (368,32 M€) à 3 630 MF (553,39 M€) s'explique à la fois par l'amélioration significative du résultat net consolidé (part du groupe) et par la modification du taux de distribution au profit de l'État, passé de 29% en 1999 à 33,3% en 2000.

Toutefois, le dividende versé, tel qu'il ressort des comptes de la Caisse des dépôts et des délibérations de la Commission de surveillance, est supérieur de 550 MF (83,85 M€). Cette somme a été directement prélevée et affectée au Fond National d'Allocation Logement (FNAL), prévu par l'article L.384-1 du code de la sécurité sociale et géré par la Caisse pour le compte de l'État. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'État, qui finance normalement le fonds par des subventions provenant du chapitre 46-40 du fascicule ***urbanisme et logement***, a demandé à la Caisse de s'acquitter d'une somme représentative d'intérêts non versés à la suite d'excédents de trésorerie résultant de la gestion du FNAL entre 1973 et 1992.

Ainsi le prélèvement opéré sur le dividende de la Caisse des dépôts d'une somme de 550 MF (83,85 M€) pour financer une charge relevant normalement d'un chapitre budgétaire

(10) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p.50 : en ce qui concerne les recettes non fiscales, les imputations différées avaient été estimées à 6,5% du résultat présenté en 1999.

de dépenses constitue une contraction de recettes et de dépenses, contraire au principe général de l'universalité.

En outre la Caisse des dépôts et consignations s'acquitte d'une *« contribution représentative de l'impôt sur les sociétés »*, enregistrée à la ligne 111 ; les modalités de calcul et le rythme des versements correspondent au régime commun applicable à l'impôt de référence. Avec un montant de 2 242 MF (341,79 M€), le produit de cette ligne a baissé de 1 210 MF, soit 35%. En effet la Caisse a versé un solde moindre au titre des bénéfices de l'année antérieure ; elle a également modulé, en les diminuant, les acomptes versés en 2000, anticipant ainsi une contribution très inférieure à celle de 1999, année marquée par des plus-values exceptionnelles.

Le dividende versé en 2000 par la Banque de France s'élève à 478 MF (72,87 M€) contre 165 MF (25,15 M€) en 1999(11). La forte baisse constatée par rapport à 1998 (1 715 MF soit 261,45 M€) provient de la dégradation du produit net bancaire, liée au transfert d'une partie des réserves de change à la Banque centrale européenne, à la contribution à la couverture des pertes de cette Banque, et, enfin, à la mise en œuvre en année pleine d'un système de réserves obligatoires rémunérées.

Le tableau ci-dessous présente les produits des jeux, retracés en titres 1 et 3 des recettes non fiscales. La hausse la plus significative concerne ceux qui sont exploités par la Française des jeux (+20,2%), alors que le chiffre d'affaires a augmenté de 13%. À ces produits s'ajoute le dividende versé par cette entreprise (ligne 116) qui s'est élevé en 2000 à 387,4 MF (59,06 M€).

Tableau 8 - Produits des jeux

En millions de francs

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**00 / 99**
114- Produit des jeux exploités par la Française des jeux	6 626,1	6 431,2	6 123,1	7 361,8	20,2%
314- Produit du prélèvement sur les jeux des casinos	3 263,3	3 876,1	4 277,7	4 771,8	11,6%
315- Produit du prélèvement sur le P.M.U.	2 036,8	2 066,5	2 017,0	2 006,7	-0,5%
Total	**11 926,2**	**12 373,8**	**12 417,8**	**14 140,3**	**13,9%**
Total en M□	**1 818,1**	**1 886,4**	**1 893,1**	**2 155,7**	

En baisse de 8,7% par rapport à 1999, *le produit des participations de l'État dans les entreprises non financières* (ligne 116) s'établit à 7 420 MF (1 131,17 M€). La plupart des grandes entreprises publiques non financières ont versé en 2000 un dividende égal ou légèrement supérieur à celui de l'année antérieure ; c'est le cas de France Telecom (4 232 MF (645,16 M€)) et de SA Renault (530 MF (80,80 M€)). La diminution de cette ligne provient surtout de la rémunération de l'État par GDF, qui est passée de 1 336 MF (203,67 M€) en 1999 à 37 MF (5,64 M€) en 2000.

En effet, la rémunération de GDF (tout comme celle d'EDF) est versée à l'État sous deux formes : une part fixe qui abonde la ligne 407 des recettes non fiscales et une part variable constatée à la ligne 116. Or, à la suite de plusieurs contrôles, cet établissement a dû supprimer les provisions qu'il avait constituées dans ses comptes pour renouvellement des immobilisations des biens en concession de transport. Ce changement de méthode comptable, intervenu en 1999, a accru le résultat fiscal, de sorte que l'établissement a acquitté un impôt sur

(11) Le faible dividende versé en 1999, en dépit d'un bon exercice 1998, provenait de la décision du Conseil général de la Banque de France d'affecter la majeure partie de son résultat net au renforcement des fonds propres après avoir financé sa participation dans le capital de la Banque centrale européenne.

les bénéfices des sociétés de 3 386 MF (516,19 M€) au lieu de 1 832 MF (279,29 M€). Par lettre du 29 décembre 1999, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a décidé de neutraliser l'incidence fiscale de cette modification en réduisant la rémunération de l'État de 1 534 MF (233,86 M€). Ainsi, l'État a pris en charge *in fine* les conséquences financières du redressement opéré sur les comptes de cet établissement.

Au surplus, chaque année, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie fixe par arrêtés, d'une part le taux d'intérêt sur les dotations en capital d'EDF et GDF (ligne 407), d'autre part les dividendes de ces deux entreprises publiques (ligne 116). Par arrêté du 10 mai 2000, la dette de GDF devait ressortir à 137 MF (20,89 M€) à la suite du dénouement de cette opération ; or 37 MF (5,64 M€) seulement ont été versés.

En fait, ce ne sont pas les dispositions de cet arrêté qui ont été appliquées mais celles qui résultent de la lettre signée le même jour et conjointement par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'État au budget ; ont été en effet déduites, à raison de 100 MF (15,24 M€), les aides que l'État a accordées dans le cadre de l'application de l'accord sur la réduction du temps de travail passé par cet établissement.

De même, les versements d'EDF se sont élevés au total à 2 587 MF (394,39 M€) aux lignes 116 et 407, alors que les comptes certifiés de l'entreprise publique déterminent une rémunération supérieure de 457 MF (69,67 M€), à 3 044 MF (464,05 M€).

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les organismes publics dépendant de l'État, qui ne peuvent bénéficier des allégements de cotisations sociales à la charge de l'employeur prévus par les lois Aubry, peuvent en revanche recevoir une aide de l'État dans le cadre des procédures qui régissent leur relations avec celui-ci (article L241-13-1 du code de la sécurité sociale). S'agissant d'EDF et de GDF, les contrats d'entreprise prévoient des ajustements possibles de la rémunération en cas d'événements exceptionnels, modalité choisie en l'espèce.

Les déductions opérées sur les dividendes d'EDF, pour 457 MF, et de GDF, pour 100 MF, au titre de l'aide que l'État consent à ces entreprises dans le cadre des accords sur la réduction du temps de travail contreviennent au principe général de l'universalité budgétaire ; elles nuisent au surplus à l'estimation précise des coûts de la prise en charge par l'État des dispositions législatives sur la réduction du temps de travail.

2) - Produits et revenus du domaine de l'État

Leur montant s'élève à 2,47 MdF (0,38 Md€) et augmente de 9,6% par rapport à 1999 ; il est supérieur de 10,5% aux estimations révisées établies dans la loi de finances rectificative de décembre 2000 ; *les produits et revenus du domaine encaissés par les comptables des impôts* (ligne 207), qui constituent la principale rubrique de ce titre avec 2 351 MF, augmentent de 10,2%.

Tableau 9 - ligne 207 : Produits et revenus du domaine encaissés par les comptables des impôts

En millions de francs

Désignation des produits	1996	1997	1998	1999	2000
Exploitation d'hydrocarbures	83,5	106,3	56,4	38,5	70,5
Redevances dues par les concessionnaires d'autoroutes		757,1	795,2	844,5	880,4
Autres revenus	214,0	180,3	196,2	232,4	255,0
Revenus du domaine privé non militaire	43,0	61,8	57,9	81,8	47,2
Revenus du domaine militaire (public et privé)	62,9	19,7	23,2	25,6	22,2
Redevances sur concessions de logements de l'État	121,8	174,0	165,5	166,4	176,0
Vente de meubles - Extraction de matériaux	35,0	39,0	41,1	73,9	44,4
Aliénations et affectations d'immeubles	169,4	219,4	471,8	372,1	327,2
Successions en déshérence	90,9	91,0	104,9	88,7	85,0
Autres produits	92,9	94,0	123,8	190,0	342,6
Total	**913,5**	**1 742,6**	**2 036,0**	**2 113,9**	**2 250,5**

Nota : Ce tableau ne couvre pas la totalité des recettes de la ligne 207 : le solde correspond aux recettes qui demeurent recouvrées par les comptables du Trésor .

3) - Taxes, redevances et recettes assimilées

Leur montant s'élève à 44,3 MdF (6,75 Md€), en hausse de 8,5 MdF (1,30 Md€), soit 24% par rapport à 1999 ; cette augmentation provient de la ligne 325 *participation des employeurs à l'effort de construction* qui passe de 148 MF à 5 217 MF : la contribution des organismes collecteurs du 1% logement était en effet auparavant enregistrée en recette du compte d'affectation spéciale 902-30 « fonds pour le financement de l'accession à la propriété », clos le 31 décembre 1999, en application de l'article 74 de la loi de finances pour 1999. De plus a été créée la ligne 331 destinée à enregistrer les sommes correspondant à la *rémunération des prestations rendues par divers services ministériels*, auparavant comptabilisées en comptes de rémunérations accessoires ou en fonds de concours. Outre les prélèvements sur les produits des jeux, les principales lignes du titre 3 sont les suivantes :

Tableau 10 – Évolution des principales recettes du titre 3 – 1996-2000

En millions de francs

Désignation des recettes	1996	1997	1998	1999	2000	00 / 99
309 - Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et divers organismes (1)	15 802,1	16 893,0	18 383,2	18 725,3	19 237,8	2,7%
312 - Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	1 638,1	1 794,6	1 877,5	2 117,8	2 156,0	1,8%
313 - Produit des autres amendes et condamnations pécuniaires	2 728,3	3 157,5	3 262,1	3 107,5	4 513,3	45,2%
325 - Participation des employeurs à l'effort de construction	210,0	167,0	170,0	148,0	5 216,7	n.s.
326 - Reversement au budget général de diverses ressources affectées (2)	1 258,5	1 392,9	1 438,9	2 851,7	2 780,6	-2,5%
331 - Rémunération des prestations rendues par divers services ministériels					1 095,8	n.s.

(1) Montants bruts pour les années 1996 à 1998 (avant prélèvements au profit des fonds de concours)

(2) Cette ligne enregistre le produit de la majoration de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle (article 31 - paragraphe 3 de la loi de finances pour 1989)

La ligne 309 enregistre les frais d'assiette et de recouvrement des trois réseaux de collecte : comptables des impôts, du Trésor et des douanes.

Ainsi que la Cour l'a relevé dans les précédents rapports sur l'exécution des lois de finances, en s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, les frais d'assiette et de

recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes sont fixés forfaitairement, s'imputent en supplément des impôts et taxes (sauf pour la taxe locale d'équipement) et n'affectent pas le produit versé aux collectivités locales ou aux organismes au profit desquels ils sont collectés.

Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et des taxes établis et perçus au profit des collectivités et de divers organismes sont fixés forfaitairement, sans aucun lien avec les coûts de collecte qu'en l'absence de comptabilité analytique il n'est pas possible de déterminer. Ils constituent ainsi un supplément d'imposition dont la charge est supportée par le contribuable. Si, selon les règles d'usage, ils sont classés en recettes non fiscales du budget de l'État, leur nature fiscale ne doit pas être perdue de vue, afin d'apprécier de manière exhaustive l'importance et la variété des prélèvements obligatoires.

Tandis que la ligne 312 - *produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation* - enregistre les recouvrements spontanés, sont comptabilisées dans la ligne 313 – *produit des autres amendes et condamnations pécuniaires* -, les amendes forfaitaires majorées ainsi que les produits des amendes et condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions pénales. La forte augmentation constatée en 2000 sur cette ligne provient pour l'essentiel de condamnations prononcées par le Conseil de la concurrence à l'encontre d'établissements bancaires pour entente illicite lors de la renégociation de prêts immobiliers.

Seul le produit des amendes forfaitaires de la circulation payées spontanément (ligne 312) est reversé aux collectivités locales au profit du fonds d'action locale.

Le reversement est prévu par l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 1978, qui contient la disposition suivante : « À compter du 1° janvier 1978, le produit des amendes de police relatives à la circulation routière est prélevé sur les recettes de l'État au profit du fonds d'action locale prévu par l'article 234.5 du code des communes ».

Pour justifier la différence de traitement entre les amendes forfaitaires simples, donnant lieu à répartition au profit des collectivités locales, et les amendes forfaitaires majorées qui ne font pas l'objet d'un reversement, le ministère des finances s'appuie sur les dispositions du second alinéa de l'article 529-2 du code de procédure pénale. Celui-ci précise que l'amende forfaitaire majorée est recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le Trésor public, contrairement aux amendes forfaitaires simples, qui, payées spontanément, ne font pas l'objet d'un titre exécutoire.

Cette interprétation littérale du code ne paraît pas fondée. En effet, elle introduit une distinction au sein d'une même catégorie de recettes prévues dans le code des communes et recouvrées par le Trésor public ; selon la Cour, l'ensemble du produit des amendes forfaitaires de la circulation devrait être reversé aux collectivités locales.

4) - Intérêts des avances, des prêts et dotations en capital

Avec 4,6 MdF (0,70 Md€), les produits de ce titre diminuent pour la troisième année consécutive. Cette baisse de 19,5% par rapport à 1999 provient des deux principales lignes :

- *produit des intérêts des dotations en capital et des avances d'actionnaires accordées par l'État* (ligne 407), passe de 1 920 MF (292,70 M€) en 1999 à 1 223 MF (186,45 M€) en 2000, en raison principalement de l'absence de rémunération versée par GDF et de la diminution de celle d'EDF ;

- *intérêts des prêts du Trésor* (ligne 409), passée de 2 880 MF (439,05 M€) à 2 636 MF (401,86 M€) : l'augmentation des ressources provenant des intérêts des prêts consentis par le passé (+446 MF soit 67,99 M€), n'a pas suffisamment compensé la baisse des recettes liées aux refinancements accordés sur l'année (-681 MF soit 103,82 M€).

5) - Retenues et cotisations sociales au profit de l'État

En augmentation forte et continue (+11% par rapport à 1999), les produits constatés en 2000 ont atteint 58 MdF (8,84 Md€) et représentent 30% des recettes non fiscales : le tableau ci-dessous présente les principales lignes de ce titre.

Tableau 11 – Évolution des principales recettes du titre 5 – 1996-2000

En millions de francs

Désignation des recettes	1996	1997	1998	1999	2000	00 / 99
501 - Retenues pour pensions civiles et militaires (part agent)	24 665,1	25 088,4	26 666,8	26 910,5	26 931,1	0,1%
502 - Contribution aux charges de pension de France Telecom		8 696,2	8 575,7	8 830,2	8 704,2	-1,4%
505 - Prélèvement effectué sur les salaires des conservateurs des hypothèques	1 372,9	1 350,9	1 520,7	1 632,4	1 859,4	13,9%
508 - Contribution aux charges de pensions de la Poste				14 663,4	15 437,0	5,3%
509 - Contribution aux charges de pensions de divers organismes					4 699,5	n.s.

(1) Montants bruts pour les années 1996 à 1999 (avant prélèvements au profit des fonds de concours)

La budgétisation des cotisations sociales en recettes non fiscales s'est poursuivie en 2000 : elle s'est traduite par la création de la ligne nouvelle 509 qui retrace les remboursements des charges de pension (part patronale) des fonctionnaires employés dans divers établissements publics (ONF, Météo-France, établissements scientifiques), auparavant enregistrés en fonds de concours. De plus il a été mis fin, également par budgétisation, au prélèvement effectué, en déduction des montants inscrits sur la ligne 505, au profit du fonds de concours prévu par l'article 55 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955, qui retraçait les prélèvements effectués sur les salaires des conservateurs des hypothèques.

Les retenues pour pensions civiles et militaires – part agent (ligne 501) ne varient pas. Un changement de méthode est intervenu, qui n'affecte cependant pas le total de cette ligne : le **ministère de la défense**, qui régularisait *a posteriori* les retenues pour pensions des personnels militaires, s'est aligné sur la procédure de paiement direct au comptant, appliquée par l'ensemble des administrations.

6) - Divers

Conformes aux prévisions de la seconde loi de finances rectificative, les recettes diverses du titre 8, qui s'élèvent à 66,5 MdF (10,14 Md€) en 2000, représentent le tiers des recettes non fiscales ; elles augmentent de 16,3 MdF (2,48 Md€) soit 32,4% par rapport à 1999, ce qui correspond, au report du versement de la Cades (5 MdF (0,76 Md€) en ligne 816) de l'exercice 1999, et à la suppression ou la minoration de recette des lignes 812 et 815 (5,5 MdF (0,84 Md€)), dans des conditions que la Cour a critiquées[12].

([12]) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, pp. 62, 63 et 375 à 377.

Tableau 12 – Évolution des principales recettes du titre 8 – 1996-2000

En millions de francs

Désignation des recettes	1996	1997	1998	1999	2000	00 / 99
805 - Recettes accidentelles à différents titres	6 821	4 159	4 294	4 720	3 426	-27,4%
806 - Recettes en atténuation de charges de la dette et des frais de trésorerie	20 316	17 108	21 858	16 604	19 801	19,3%
811 – Récupération d'indus	666	841	825	929	1 050	13,1%
812 – Reversements de la Compagnie française du commerce extérieur	7 450	7 000	1 500	0	4 000	ns
813 – Rémunération de la garantie accordée par l'État aux caisses d'épargne	10 000	10 100	11 700	10 000	4 178	-58,2%
815 – Rémunération de la garantie accordée par l'État à la Caisse nationale d'épargne	0	4 000	6 900	0	7 148	ns
816 - Versements de la Cades	12 500	12 500	12 500	7 500	17 500	133,3%
818 - Versements de l'établissement public prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 1997 (1)	0	1 000	1 100	1 210	1 331	10,0%
899 - Recettes diverses	18 154	10 269	2 846	9 130	7 803	-14,5%

(1) établissement de gestion de la contribution exceptionnelle de France Telecom

La baisse des recettes accidentelles de la ligne 805 est due à l'absence d'opérations exceptionnelles sur titres de recettes, comme en 1998 et 1999. De même les recettes diverses de la ligne 899 avaient enregistré pour 5 340 MF (814,08 M€) des versements exceptionnels prévus par les lois de finances pour 1999.

L'augmentation des produits de la ligne 806 résulte pour l'essentiel des recettes sur coupons courus sur OAT et BTAN, variables selon l'intervalle de temps entre les dates d'émission et de détachement de coupons.

Le reversement de la Coface (ligne 812) ressort à 4 MdF (0,61 Md€) conformément à la prévision de la seconde loi de finances rectificative, après qu'il eut été établi à 8 MdF (1,22 Md€) en loi de finances initiale, puis à 11 MdF (1,68 Md€) dans la première loi de finances rectificative. L'État détient en outre auprès de la Coface un compte dont le solde au 31 décembre 2000 s'élève à 19 MdF (2,90 Md€), après prélèvements.

En contrepartie de la garantie accordée à la Caisse nationale d'épargne et aux caisses d'épargne, l'État perçoit une rémunération fixée annuellement par décret, pris après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts. Les versements enregistrés sont conformes aux montants prévus par les décrets 2000-428 du 19 mai 2000 et 2000-1109 du 16 novembre 2000, à savoir :

- *rémunération de la garantie accordée par l'État aux caisses d'épargne* – ligne 813 : 1 678 MF (255,81 M€) ; s'y ajoutent 2 500 MF (381,12 M€), correspondant à un reliquat de rémunération dont la Cour avait constaté qu'elle n'avait pas été versée au cours de l'exercice 1999, le décret 99-336 du 3 mai 1999 n'ayant été que partiellement appliqué(13) ;
- *rémunération de la garantie accordée par l'État à la Caisse nationale* d'épargne - ligne 815, pour 7 148 MF (1 089,71 M€) ;
- rémunération de la garantie accordée par l'État aux fonds des livrets d'épargne populaire, inscrits en ligne 899 pour 3 674 MF (560,10 M€).

(13) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p. 63.

B - FONDS DE CONCOURS

Les recettes des fonds de concours passent de 45,1 MdF (6,88 Md€) en 1999 à 39,2 MdF (5,98 Md€) en 2000, soit une baisse de 13,1%.

La procédure des fonds de concours permet de donner l'assurance aux tiers qui désirent participer à une dépense de l'État que leurs fonds serviront bien à cet objet. Mais, dans la pratique, elle est souvent utilisée pour rattacher le produit de services rendus ou de ventes diverses. Elle constitue une exception au principe de l'universalité budgétaire.

C'est pourquoi la Cour rappelait dès 1961 que déroger à la règle de la non affectation des recettes ne se justifie que par une stricte utilité. Elle soulignait aussi que les services de l'État ne sont pas libres d'aller au-delà de leur mission d'intérêt général pour effectuer des prestations rémunérées.

Il a été partiellement donné suite à ces observations répétées de la Cour. La procédure des fonds de concours est de moins en moins utilisée pour financer les rémunérations de personnel et les dépenses de fonctionnement de l'État, dont les recettes correspondantes entrent désormais dans le budget général de l'État et sont ainsi soumises au contrôle du Parlement.

Cet effort non négligeable de remise en ordre explique la réduction sensible du montant global des fonds de concours, de l'ordre de 40 MdF (6,10 Md€), constatée depuis 1996.

Tableau 13 – Transferts de recettes vers le budget général – 1996-2000

En milliards de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Pensions de France Telecom	8				
Frais de perception de taxes locales			5,91		
Frais de perception de la vignette automobile			0,42		
1/10ème du produit attendu des redressements fiscaux			4,43		
Pensions de La Poste et allocations			14,38		
Conservateurs des hypothèques				0,24	
Dépenses de retraite d'organismes publics				4,38	
Redevances du service des mines				0,54	
Surveillance des installations nucléaires				0,53	
Droits de chancellerie					0,14
Redevance audiovisuelle – part des frais de service					0,48
Autres budgétisations	0,15			0,62	0,18
Total	**8,15**	**0**	**25,14**	**6,31**	**0,80**
En Md	**1,24**	**0**	**3,83**	**0,96**	**0,12**

Le montant global des rattachements a baissé de près de 44% depuis 1998, passant de 69 MdF (10,5 Md€) à 39 MdF (5,95 Md€), et revenant au niveau des recouvrements de 1987.

Tableau 14 – Évolution des rattachements – 1958-2000

En milliards de francs

	1958	1968	1978	1988	1998	2000
Montants rattachés (en MdF)	1,1	2,6	12,3	41,6	69,2	39,0
En francs 1997	9,8	15,8	32,8	51,3	68,7	37,9
% des dépenses nettes	2,1%	1,9%	2,5%	3,2%	4,4%	2,3%
Rattachement des fonds européens				5,6	21	24,5
En % du total réintégré				13,5%	30,3%	62,8%

Depuis treize ans, l'origine des fonds a considérablement changé. Les concours d'origine européenne ne cessent de croître : ils avoisinent 25 MdF (3,8 Md€) en 2000 et représentent 63% du montant total (contre 13,5% en 1998).

Par ailleurs, on observe que les recouvrements sont en fait concentrés sur un très petit nombre de fonds : en 2000, 8 seulement accueillent près de 77% du total de 39 MdF.

Tableau 15 – Fonds recueillant plus d'un milliard de francs

En milliards de francs

libellé	Numéro	1997	1998	1999	2000
Feoga-garantie, primes pour le maintien des vaches allaitantes	14.225	4,23	4, 60	4,65	5,52
Feoga-orientation, Feder, FSE, financement des objectifs 1, 2, 5 A, 5 B	14.785	1,98	2, 29	3,13	1,64
Feoga-orientation, aides aux zones agricoles défavorisées	14.224	0,58	1, 70	0,6	1,21
Fonds social européen, pour organismes agissant sur ressources propres	14.087	3,22	4, 78	4,86	5,5
Contributions à l'allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi	26.084	3,22	2, 47	1,83	1,24
Routes, participation à l'équipement du réseau routier national	11.097	6,07	4, 61	4,55	4,56
Participations européennes à divers programmes d'équipement	14.664	7,64	3, 55	5,48	7,83
Remboursements des soins assurés par le service de santé des armées	26.565	2,29	2, 54	2,46	2,39
Montant total recueilli par les grands fonds		**57,31**	**57,69**	**32,54**	**29,89**
% du total des recouvrements		**83,5**	**83,3**	**72,4**	**76,7**

Ce tableau ne recense que les fonds ayant recueilli plus d'un milliard de francs en 2000, mais les totaux pour 1997, 1998 et 1999 comprennent des fonds supprimés depuis lors.

Il serait souhaitable que les trop nombreux fonds qui n'enregistrent que des sommes dérisoires soient supprimés : on relève ainsi, concernant la **défense**, *117 fonds, dont 37 inactifs et 25 apportant moins de 1 MF, soit 62 fonds inactifs ou modestes. Concernant les* **finances**, *l'***agriculture**, *l'***intérieur** *ou la* **culture**, *le nombre de fonds inactifs ou modestes est, respectivement, de 43, 30, 21 ou 16, représentant plus de la moitié des fonds qu'ils gèrent.*

Au total sur 580 fonds, 159 sont restés inutilisés en 2000, ne recevant strictement aucun versement, et 150 n'ont reçu qu'un montant inférieur à un million de francs. Or ceux-ci donnent lieu à des opérations administratives lourdes et coûteuses, tant pour leur création que pour leur utilisation.

Le **ministère de la défense** dispose d'un nombre élevé et croissant de fonds : 117 en 2000 contre 105 en 1999 et 89 en 1998, du fait d'aménagements de sa nomenclature budgétaire. Certains chapitres ayant été démultipliés par programmes, les fonds l'ont été parallèlement pour faciliter les rattachements.

En montants, les principaux bénéficiaires des fonds de concours restent les budgets de l'***agriculture*** et de l'***emploi***, avec 9 MdF (1,37 Md€) et 8 MdF (1,22 Md€) en 2000. Ces sommes proviennent du Feoga, fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, et du FSE, fonds social européen.

Tableau 16 – Principaux budgets bénéficiaires de fonds de concours

En milliards de francs

	1998		1999		2000	
	Nombre	**montant**	**nombre**	**montant**	**nombre**	**montant**
Agriculture	64	11,2	60	9,7	59	9,0
Emploi	31	8,6	31	8,7	32	8,0
Routes	10	4,9	11	4,9	10	4,7
Défense	89	4,2	109	4,4	117	4,2
Finances	83	7,8	103	2,5	79	1,5

Pour l'***agriculture***, le fonds de concours le plus important, n° 14.225, représente la participation du Feoga-Garantie à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes. Son montant a atteint 5,52 MdF (0,84 Md€) en 2000, en très forte augmentation, de 18%, par rapport aux 4,6 MdF (0,7 Md€) de 1999 et de 1998.

Le fonds n° 14.785 « Participation du Feoga-Orientation, du Feder, du FSE et de l'IFOP aux financements communautaires des programmes et initiatives des objectifs 1, 2 et 5B et aux plans sectoriels de l'objectif 5A » porte la participation du Feoga-Orientation à différentes actions dites « *structurelles* » parce qu'elles visent à renforcer la « structure » économique et sociale de l'Union en aidant les régions moins favorisées à rattraper le niveau de développement des autres. Le montant de ce fonds en 2000 est très en dessous de celui de 1999 du fait de retards de procédure. Néanmoins, ce circuit, qui n'atteignait pas un milliard en 1995, prend, lui aussi, de plus en plus d'importance ; il est utilisé pour l'attribution d'aides nouvelles à la pêche et à la transformation de produits agricoles.

La quasi inutilisation des fonds 14.219 « Participation du Feoga aux dépenses d'aides et primes relatives à la modernisation des exploitations concernant les prêts bonifiés du Crédit agricole » (20 MF (3 M€) seulement en 2000) ou 14.660 « Participation du Feoga au financement des aides à l'installation » (5 MF (0,76 M€)) tient au fait que les aides correspondantes sont désormais versées par la section garantie, et non plus orientation, du Feoga. Les versements européens sont donc transférés, par l'ACCT, directement au centre national pour l'aménagement des exploitations agricoles (Cnasea), et n'empruntent plus la voie des fonds de concours.

Le montant des versements dont bénéficie l'***agriculture*** varie sensiblement selon les années, du fait de la réception d'acomptes, éventuellement complétés l'exercice suivant par un solde non négligeable. Ce phénomène est particulièrement sensible pour le fonds 14.224 « Participation du Feoga aux dépenses d'aide en faveur des zones agricoles défavorisées ». Celui-ci a enregistré en 2000 des paiements anciens pour solde de tout compte avant le remplacement effectif de la procédure de la section « orientation » par celle de la section « garantie ». L'augmentation de son montant s'explique aussi par le fait que le taux de

cofinancement communautaire relatif aux dépenses d'indemnités compensatrices des handicaps naturels (ICHN) est passé de 25% à 50% en 2000.

Le total des principaux fonds de concours agricoles fluctue de 8 MdF en 1997 à 11,2 MdF en 1998 puis 9,7 MdF en 1999 et 9 MdF (1,4 Md€) en 2000. Outre l'***agriculture***, l'***emploi*** bénéficie de substantiels fonds de concours, de l'ordre de 8 MdF (1,2 Md€) en 2000. Les crédits du Fonds social européen, visent à lutter contre le chômage, donc à développer le marché du travail, promouvoir l'éducation, la formation professionnelle, l'aptitude à l'emploi, l'égalité des chances notamment entre les sexes. Ces crédits sont versés par la Commission européenne à l'ACCT, puis rattachés par voie de différents fonds de concours pour être utilisés :

- pour l'assistance technique aux organismes gestionnaires de fonds, sur le chapitre 37-61 des services déconcentrés du budget ***emploi***, pour 161 MF (24,4 M€) en 2000 ;
- pour l'insertion des publics en difficulté, sur le chapitre 44-70, pour près de 200 MF ;
- au titre de la formation professionnelle des adultes, pour 112 MF (17 M€) versés à l'article 10 du chapitre 43-71, et dépensés par l'AFPA *;*
- pour contribuer au plan national d'action pour l'emploi et au dispositif du revenu minimum d'insertion, à hauteur de 370 MF (56 M€), acheminés par le chapitre 36-61 ;
- et surtout pour différents programmes d'action, financés à partir du chapitre 43-72, pour 5,5 MdF (0,84 Md€), dont les deux tiers ont été déconcentrés auprès des préfets de région.

Certains de ces crédits sont en baisse, mais ce phénomène est dû au caractère pluriannuel des programmes, et donc irrégulier des actions entreprises.

S'agissant enfin du budget ***économie, finances et industrie***, on relève la réduction sensible du montant global des fonds de concours, et notamment de ceux qui alimentent des chapitres de rémunérations, ce qui répond aux recommandations de la Cour. En particulier, le chapitre 31-94 « Indemnités et allocations diverses », qui bénéficiait de 1,3 MdF en 1998 par cette procédure, n'en a plus reçu que 157 MF (23,93 M€) en 2000.

CHAPITRE III - PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

La technique du prélèvement sur recettes n'a pas été prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni mentionnée par le règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962. Mise en œuvre pour la première fois en 1969 pour remplacer des impôts locaux supprimés, cette procédure s'analyse comme une « rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou de l'Union européenne en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État » (14).

Cette technique budgétaire n'est pas seulement appliquée aux concours aux collectivités territoriales, qui ont reçu ainsi près de 190 MdF (28,97 Md€) en 2000, elle est aussi utilisée pour verser à l'Union européenne les recettes qui lui appartiennent, soit 96,2 MdF (14,67 Md€) en 2000. Ainsi le total des prélèvements a crû cette année de 6,6%, passant de 267,7 MdF (40,81 Md€) à 285,5 MdF (43,52 Md€).

Cette forte croissance tient, d'une part, au remplacement de certaines taxes prélevées au profit des collectivités territoriales, par des prélèvements (la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle a coûté près de 13 MdF (1,98 Md€) en 1999 et de 23 MdF (3,51 Md€) en 2000), et, d'autre part, à une progression de 4,5% des dépenses communautaires en 2000, ainsi qu'à des ajustements des assiettes TVA et PNB de la France, qui ont renchéri les prélèvements au profit de l'Union européenne.

Tableau 17 – Évolution du prélèvement sur recettes (1995-2000)

En milliards de francs

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**00 / 95**
Collectivités territoriales	156,7	162,2	164,9	162,8	176,6	189,3	
Taux d'évolution	1,6%	3,8%	1,4%	-1,3%	8,5%	7,2%	20,8%
Union européenne	78,2	80,4	87,8	91,6	91,1	96,2	
Taux d'évolution	-5,2%	2,8%	9,2%	4,2%	-0,5%	5,5%	23%
Total	**234,9**	**243,0**	**252,7**	**254,4**	**267,7**	**285,5**	
Taux d'évolution	**-0,8%**	**3,4%**	**4,0%**	**0,6%**	**5,2%**	**6,6%**	**21,5%**

A - PRÉLÈVEMENTS AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Alors que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales représentaient un peu moins de 8 MdF (1,22 Md€) lors de leur mise en place en 1969, ils se sont élevés à 189,3 MdF (28,86 Md€) en 2000, ce qui représente 8,7% des recettes brutes de cette année, contre 5% en 1969.

Les développements relatifs à cette catégorie de prélèvements figurent au titre 7, partie 8 « Intérieur : les concours financiers aux collectivités locales », pages 230 et suivantes, du présent rapport.

(14) Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p. 71.

B - PRÉLÈVEMENTS AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le financement du budget de l'Union est assuré par des ressources propres provenant des droits de douane, des prélèvements agricoles et des cotisations sur le sucre et l'isoglucose (ressources propres traditionnelles) et, dans des conditions déterminées par la décision « ressources propres » du 31 octobre 1994, par une ressource TVA et par une ressource assise sur le produit national brut, cette dernière constituant une variable d'ajustement. Depuis 1993, l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne est soumise au vote du Parlement.

a) - Ressources propres traditionnelles

Ces ressources sont constituées des produits des droits de douane, des prélèvements agricoles et de la cotisation à la production sur les sucres. L'essentiel des ressources est apporté par les droits de douane, qui se sont élevés à 9,9 MdF (1,51 Md€) en 2000, soit une hausse de 13,6% par rapport à 1999. Celle-ci est due à la reprise des échanges avec les pays tiers. En effet, par rapport à la prévision initiale, l'écart résulte d'une progression de 32% des importations en valeur, au lieu d'une prévision de 15,7%, progression non compensée par la diminution de 14,4%, par rapport à l'exercice précédent, du taux moyen des droits de douane.

Tableau 18 - Ressources propres traditionnelles

En millions de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Droits de douane nets	8 600,9	9 569,6	8 898,7	8 742,9	9 922,2
Taux d'évolution	-12,0%	11,3%	-7,0%	-1,7%	13,6%
Prélèvements agricoles	3,3	34,8	9,3	5,3	0,9
Taux d'évolution	-98,7%	954,5%	-73,3%	-43%	-83%
Cotisation à la production sur les sucres	1 352,0	1 457,5	1 495,0	1 723,4	1 773,0
Taux d'évolution	-14,0%	7,8%	2,6%	15,3%	2,9%
Total	**9 956,2**	**11 061,8**	**10 393,0**	**10 466,3**	**11 696,1**

b) - Ressources TVA, PNB et fonds de garantie relatif aux actions extérieures (FGAE)

Tableau 19 - Ressources TVA, PNB et FGAE

En millions de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
TVA	43 547,1	44 971,6	41 667	40 904,0	44 814
Taux d'évolution	-12,4%	3,3%	-7,4%	-1,8%	9,6%
PNB	26 667,0	31 498,7	39 147	39 474,1	39 407,1
Taux d'évolution	63,6%	18,1%	24,3%	0,8%	-0,2%
Fonds de garantie des actions extérieures	257,8	307,1	365,3	280,0	244,7
Taux d'évolution	-60,0%	19,1%	16,2%	-23,4%	-12,6%
Total	**70 471,9**	**76 777,3**	**81 179**	**80 658,1**	
Taux d'évolution	**5,8%**	**8,9%**	**5,7%**	**-0,6**	

Selon le ministère des finances, les variations de ressources TVA et PNB s'expliquent de la façon suivante :

- la révision à la baisse entre la prévision de la loi de finances initiale et celle du collectif de fin d'année est liée au réajustement des assiettes TVA et PNB pour 2000 entrepris par la Commission en avril, ajustement entré en vigueur au mois de septembre. L'assiette TVA de la France a légèrement augmenté, alors que la part de la France dans l'assiette PNB communautaire diminuait, en raison notamment de la forte augmentation de l'assiette de la contribution britannique, laquelle s'explique par la croissance constatée dans ce pays, et par la variation de la parité livre/euro. En outre, les États membres ont bénéficié de la diminution du taux d'appel de la ressource PNB, en raison notamment du report de solde excédentaire de l'exercice 1999 sur l'exercice 2000.

- l'écart constaté en exécution par rapport au collectif de fin d'année correspond au réajustement des assiettes TVA et PNB pour les années 1982 à 1998 entrepris par la Commission au mois de novembre 2000, et entré en vigueur en décembre : ce réajustement s'est traduit par un surcoût concernant l'assiette TVA de 2,2 MdF (0,34 Md€) et par une diminution de la contribution PNB de 900 MF (137,2 M€). En outre, la sous-consommation de la réserve pour garantie de prêt et la décision de la Commission de financer l'utilisation de la réserve d'aide d'urgence sur sa trésorerie - et non par un appel supplémentaire de ressource PNB - se sont traduites par une diminution supplémentaire de la contribution PNB de 293 MF (44,67 M€).

TITRE 2 - DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL(15)

CHAPITRE I - PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES ET DÉPENSES EFFECTIVES

La loi de finances initiale pour 2000 a ouvert au budget général de l'État 2 013,25 MdF (306,92 Md€) en crédits de paiement, dont 1 940,48 MdF (295,82 Md€) de services votés et 72,78 MdF (11,10 Md€) de mesures nouvelles, soit une augmentation de 1% par rapport par rapport à 1999 (la majoration de 1999 avait été de 6% par rapport à 1998). Les autorisations de programme votées s'élevaient à 172,85 MdF (26,35 Md€). La loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a majoré ces dotations de 27 643,54 MF (4 214,23 M€) de crédits de paiement bruts, et, compte tenu des annulations qu'elle a simultanément opérées (112,2 MF (17,10 M€), les ouvertures complémentaires nettes en crédits de paiement atteignent 27 531,34 MF (4 197,13 M€). Celle du 30 décembre 2000 a, pour sa part, ouvert 42 961,19 MF (6 549,39 M€) de crédits de paiements. Ainsi, après prise en compte des lois de finances rectificatives, le budget général voté (2 083,75 MdF (317,67 Md€)) est supérieur de 2,11% par rapport à celui de l'exercice précédent.

En tenant compte du solde net des modifications réglementaires apportés au budget général en cours d'exécution, le montant des crédits disponibles en 2000 est porté à 2 174,33 MdF (331,47 Md€), soit une progression de 2,4% (3,6% en 1999 et 3,9% en 1998).

1) - Les principales modifications apportées aux crédits initiaux

Pour le budget général, les **reports de crédits** de l'exercice 1999 sur l'exercice 2000 s'élèvent à 75 624,5 MF (11 528,88 M€). Les reports sur le budget général de 2000 sont en hausse de 18,7% par rapport à 1999 et de 38,7% par rapport à 1998. Comme au cours de l'exercice précédent, mais avec une intensité accrue, cette évolution est principalement imputable à la consolidation délibérée et systématique des reports au niveau atteint au cours de l'exercice antérieur, recherchée par la régulation budgétaire mise en œuvre en 1999 sous la formule des contrats de gestion, ainsi qu'à l'extension des possibilités de reports de crédits de fonctionnement (inscription sur l'état annexe H de nouvelles catégories de chapitres). Il s'y ajoute le fait que, dans de nombreux cas les mêmes chapitres supportent d'une année sur l'autre des reports de montant élevé, dus à un désajustement chronique entre le niveau des dotations en loi de finances et celui des consommations prévisibles.

Les crédits rattachés en 2000 au budget général par voie de **fonds de concours** (net d'annulations), s'élèvent à 39 017,7 MF (5 948,21 M€). A la suite des rebudgétisations opérées en lois de finances initiales, ils sont nettement inférieurs à ceux rattachés en 1999 (44 942,5 MF (6 851,44 M€)) et en 1998 (69 176,3 MF (10 545,86 M€)).

L'unique **décret d'avances** intervenu au cours de l'année 2000 (1er août 2000) a ouvert au budget général 152,5 MF (23,25 M€) de crédits, contre 6 036,8 MF (920,30 M€) en 1999. De portée limitée, et gagées par aucune annulation, les dépenses concernent, pour leur totalité, le financement du référendum du 24 septembre 2000.

Le montant des **annulations de crédits** au budget général, opérées sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, atteint 24 207,4 MF (3 690,39 M€), en diminution sensible par rapport au niveau atteint en 1999 (-30%), mais en hausse par rapport à

(15) Les prévisions et les dépenses effectives du budget 2000 sont retracées en annexe, pages 342 et 344.

1998 (+14,5%). Ces annulations représentent 1,2% des crédits ouverts en loi de finances initiale contre respectivement 1,73% en 1999 et 1,15% en 1998. Pour la deuxième année consécutive, les annulations ont été réalisées par le ministère des finances, dans le cadre des « contrats de gestion », qui sont censés mieux associer les ministères à la maîtrise des dépenses publiques, en cohérence avec le taux réel de l'inflation et les objectifs de pilotage des finances de l'État.

Comme depuis quatre ans, les annulations sur le titre IV dépassent les 10 MdF (1,52 Md€) et sont plus importantes que celles opérées sur la ***défense***, qui y aura tout de même contribué pour 6,4 MdF (0,98 Md€) sur ses crédits d'équipement. Enfin, les annulations sur le titre III atteignent 3,8 MdF (0,58 Md€).

Les mouvements de **répartitions, transferts et virements** sur crédits initiaux ont atteint, en 2000, un total de 209 760,5 MF (31 977,78 M€), en augmentation de 4,9% par rapport à l'exercice 1999 et de 7,9% par rapport à 1998. Leur importance relative reste stable d'une année sur l'autre : les mouvements effectués représentant environ 10% des crédits initiaux.

Enfin, les dépenses du budget général, payées en **dépassement des crédits** disponibles, se sont élevées à 7 768,1 MF (1 184,24 M€) en 2000, en forte diminution (-51,2%) par rapport à 1999 et, plus largement, par rapport aux cinq exercices antérieurs.

2) - Les contrats de gestion

En 2000, les « ***contrats de gestion*** », nouvelle forme de régulation budgétaire inaugurée en 1999, ont été reconduits avec l'objectif annoncé de s'assurer d'une stricte maîtrise des dépenses publiques. Le dispositif adopté comporte trois volets distincts complémentaires :

- concernant les besoins nés en cours d'année, les dépenses nouvelles de la gestion devront être compensées par une moindre exécution au sein de la même section ;
- la stabilisation des reports, section budgétaire par section budgétaire, au niveau des crédits reportables en début d'exercice ;
- la mise en réserve de crédits, au-delà du montant des reports convenus, en vue de doter la section budgétaire concernée d'une "*marge de sécurité*", les crédits mis en réserve pouvant être, soit débloqués en cours d'année, en fonction de l'évolution de l'exécution budgétaire ou en fin d'exercice, soit annulés, en totalité ou en partie.

Si la plupart des sections budgétaires ont été affectées par les contrats de gestion, quelques-unes d'entre elles y ont été soustraites, tels les budgets des ***anciens combattants*****,** des ***routes*** et de la ***défense***.

La préoccupation de parvenir à une maîtrise accrue de la progression des dépenses de l'État, qui sous-tend ce dispositif est légitime en soi, de même que la méthode employée qui se propose d'arrêter de manière conjointe avec les ministères dépensiers les principes et les modalités pratiques d'exécution des crédits. Il reste que le recours systématique à la mise en réserve de crédits, suivie d'annulations et, plus encore, la stabilisation des reports à l'exercice suivant au niveau des reports de l'exercice précédent faussent singulièrement la portée de l'autorisation parlementaire budgétaire délivrée dans le cadre de la loi de finances initiale. La régularité du dispositif des contrats de gestion au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est discutable à plusieurs titres.

❖ la « mise en réserve », qui est l'un des instruments privilégiés de cette régulation budgétaire, n'est pas prévue par l'ordonnance. En outre, le contrôle de la régulation est confié aux contrôleurs financiers qui sont amenés à pratiquer le gel des crédits dans des conditions éloignées du cœur de leur mission légale et réglementaire.

❖ les annulations de crédits, pratiquées dans le cadre de la régulation budgétaire le sont en vue de se conformer à un objectif prédéterminé de limitation de la dépense publique et non en raison de leur défaut d'emploi, seul cas prévu par l'ordonnance. Les deux situations coïncident parfois dans la mesure où les gestionnaires s'efforcent de faire porter les amputations de crédits sur les chapitres où les prévisions de consommation font apparaître des soldes de fin de gestion élevés (tel a été notamment le cas au budget de l'***enseignement supérieur***). Pour autant, ce n'est pas toujours possible.

❖ comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, par le passé, la programmation des reports d'un exercice sur l'autre inscrit la régulation budgétaire, telle qu'elle est pratiquée au moyen des contrats de gestion, dans un cadre pluriannuel qui n'est pas compatible avec le respect du principe de l'annualité budgétaire. De surcroît, la stabilisation des reports à l'exercice suivant au niveau des reports sur l'exercice courant dénature les choix parlementaires en matière budgétaire dès lors que l'autorisation délivrée en loi de finances initiale ne prend pas en considération le montant des reports.

❖ Enfin, la mise en œuvre de cette forme de régulation laisse apparaître, en plusieurs cas, des dysfonctionnements significatifs, liés, le plus souvent, à des retards pris dans la conclusion des contrats de gestion avec les gestionnaires de certaines sections budgétaires. En particulier, au budget de l'***enseignement scolaire*** comme à celui du ***transport aérien et de la météorologie***, des blocages de crédits pratiqués pendant la période de négociation des contrats de gestion, par le contrôleur financier agissant sur instructions du secrétariat d'État au budget, n'ont été levés que trop tardivement pour en permettre utilement la consommation ou même l'engagement.

3) - Les résultats de l'exécution

Les dépenses du budget général s'élèvent à 2 089,1 MdF (318,48 Md€). L'exercice 2000 se caractérise par un taux de progression des dépenses brutes de 1,6%, nettement inférieur à celui de 1999 (3,3%) et de 1998 (3,6%) ; il se situe en dessous du taux moyen d'augmentation annuelle sur la période 1996-2000, qui était de 2,4%.

Les dépenses brutes du budget général ayant progressé de 1,6% en valeur, elles sont donc stables en volume, la hausse moyenne des prix ayant été de 1,6%, alors que les prévisions en la matière reposaient sur une inflation de l'ordre de 0,9%.

La hausse soutenue des remboursements et dégrèvements d'impôts, de 11,9%, a induit un écart significatif entre dépenses brutes et nettes ; ces dernières s'établissant à 1 720,8 MdF (262,3 Md€), en diminution de 0,3% par rapport à 1999, soit un taux sensiblement inférieur à celui observé sur la période 1996-2000, qui s'élève à 1,2% en moyenne annuelle.

Un léger effet de ciseau, inverse du sens traditionnel, caractérise l'évolution des dépenses ordinaires et des dépenses en capital : alors que les premières ont augmenté de 1,5%, soit nettement moins qu'en 1999 (3,5%) et que la moyenne des dernières années (2,8%), les secondes progressent de 2,8%, soit le double de 1999, et sensiblement plus que la moyenne sur cinq ans (-1,8%).

Les ***dépenses ordinaires***, s'établissent à 1 915,8 MdF (292,06 Md€), en hausse de 1,5%, en très net ralentissement par rapport à 1999 (+3,4%) et à 1998 (+4,5%). Toutefois, les mouvements constatés sur les différents titres sont contrastés.

Au titre I, en hausse de 5,9%, on observe, notamment, une augmentation de 11,9 MdF (1,81 Md€) de la dette négociable. À l'inverse, les dépenses de garantie diminuent de 13,7 MdF (2,09 Md€), confirmant cette année encore le caractère erratique de ces dépenses observé depuis 1993. Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, qui s'élèvent à 368,2 MdF (56,13 Md€), l'évolution du titre I est finalement négative, de –1,6%.

Au titre II, les dépenses sont en hausse de 3,1%, à 4 801,1 MdF (731,92 Md€), avec une tendance plus marquée pour celles afférentes à la Présidence de la République (+14,6%).

La progression des dépenses civiles et militaires du titre III a repris après le ralentissement, dû à un changement de périmètre, de 1999 (+2,5% au lieu de +2,1%), mais se situe dans la moyenne 1996-2000(16). Elles s'élèvent à 800,3 MdF (122,00 Md€). La hausse des rémunérations d'activité (+3%) et surtout des dépenses de pension (+4,8%) reste forte. Et, si pour la troisième année, le rythme d'augmentation de la masse salariale globale ralentit (+2,4% en 2000), ce résultat n'est atteinte que par une forte diminution des charges sociales, de 5,5%, imputable à une baisse de 4,1 MdF (0,63 Md€) des charges de compensation. Les autres dépenses du titre III sont en hausse de 3% et s'inscrivent dans l'évolution relativement contrastée de ces dernières années.

En revanche, les dépenses d'intervention du titre IV, qui avaient augmenté de 6,3% en 1999, sont, comme en 1998, orientées à la baisse en 2000, mais à un niveau beaucoup plus marqué, de –5,1%, contre –0,9% en 1998, et s'établissent à 485 MdF (73,94 Md€). Ce mouvement est imputable à une diminution de 30 633 MF (4 669,97 M€) (-21,6%) de la quatrième partie, conséquence de la prise en charge, à compter du 1er janvier 2000, des allégements de charges sur les bas salaires (ristourne dégressive) par le fonds de compensation de l'allégement des cotisations sociales (Forec), soit 39,5 MdF (6,02 Md€) de dépenses jusqu'alors imputées au budget de l'***emploi***.

S'agissant des ***dépenses en capital,*** elles atteignent 173,3 MdF (26,42 Md€), en hausse de 2,9%, contre 1,3% en 1999. Les dépenses des services militaires progressent de 1,6% après une quasi stabilité observée en 1999, celles des services civils sont également orientées à la hausse, de 3,7%, mais recouvrent des évolutions différentes. Le titre V continue de diminuer (-1,6% contre –9,1%), alors que le titre VI est à nouveau à la hausse, de 2,9% après 1,3% en 1999, consolidant la rupture observée en 1999 après deux baisses consécutives.

L'adoption en 2000 de deux lois de finances rectificatives ne pouvait que conduire à voter le collectif de fin d'année la dernière semaine de décembre, comme c'est le cas chaque année. De fait, malgré une réduction de deux jours de la période complémentaire, il n'y a pas eu d'inflexion sensible dans le rythme d'exécution des dépenses de l'État en fin d'exercice, en raison de l'adoption très tardive de la dernière loi de finances rectificative, qui contraint les ordonnateurs et les comptables à exécuter au cours du mois de janvier les autorisations accordées fin décembre.

Les opérations de dépenses comptabilisées sur la gestion 2000 durant la période complémentaire, si elles sont un peu moins élevées qu'en 1999, restent significatives : elles s'élèvent à 46,8 MdF (7,13 Md€), contre 51 MdF (7,77 Md€).

En outre, il convient de mentionner que les opérations de dépenses correspondant, en période complémentaire, à des ajustements ultimes, sont peu nombreuses et s'inscrivent strictement dans la limite des autorisations données par le Parlement, lors de l'adoption de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000.

Toutefois, la Cour relève que les justifications fournies à l'appui des dépenses sont souvent insuffisantes pour lui permettre d'effectuer les contrôles dont elle a la charge.

(16) Il convient de préciser que le présent rapport ne traite pas des emplois budgétaires. Ceux-ci sont abordés dans le rapport public particulier sur la fonction publique de l'État, décembre 1999.

CHAPITRE II - DETTE PUBLIQUE ET DÉPENSES EN ATTENUATION DE RECETTES

Tableau 20 - Dépenses effectives 1998 - 2000

En millions de francs

	1998	**1999**	**2000**	**2000 en □**	**00 / 99**
TITRE I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	572 281,3	590 879,5	625 692,1	95 386,15	5,9%
Agrégat 01 - Dette publique et divers	251 402,1	259 298,0	254 951,2	38 867,06	-1,7%
dont dette publique	*248 673,6*	*244 667,8*	*254 036,7*	*38 727,65*	*3,8%*
dont garanties	*1 172,4*	*14 630,2*	*914,5*	*139,41*	*-93,7%*

Les dépenses du titre I « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes » s'élèvent à 625,69 MdF (95,39 Md€), en augmentation de 5,9% par rapport à 1999. Les trois premières parties retracent la charge brute de la dette publique pour 254,04 MdF (38,73 Md€), la quatrième partie décrit les dépenses de garantie (0,91 MdF (0,14 Md€)) et la cinquième partie est consacrée aux dépenses en atténuation de recettes (370,74 MdF (56,52 Md€)).

Le détail des opérations du budget général relatives à la dette figure au titre 5, chapitre 2, pages 155 à 160 du présent rapport.

CHAPITRE III - MOYENS DES SERVICES

En 2000, les dépenses nettes du titre III s'établissent à 800,3 MdF (122 Md€) au lieu de 780,6 MdF (119 Md€) en 1999, soit une progression globale soutenue de 2,5%, contre 1,8% l'année précédente(17). Elles s'élèvent à 689,2 MdF (105,07 Md€) pour les services civils, en hausse de 2,7%, après celle de 2,1% en 1999, et à 111,1 MdF (16,94 Md€) pour les services militaires, en hausse de 1,6%, alors qu'elles avaient baissé de 0,2% en 1999.

L'augmentation globale du titre III est donc de 19,7 MdF (3,00 Md€), imputable à hauteur de 15,9 MdF (2,42 Md€) aux dépenses de personnel, dont la croissance reste forte au sein des budgets civils (2,6% après 2,9% en 1999) et plus modérée à la ***défense*** (1,14% après 1,04% en 1999).

I - RÉMUNÉRATIONS

A - RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION

Pour l'ensemble des budgets civils et militaires, les dépenses de personnel des trois premières parties du titre III augmentent de 2,4%. Toutefois, le niveau de la progression est modéré par l'effet conjoncturel de la baisse des charges de compensations inscrites en troisième partie du titre III. En effet, la hausse, aussi bien des rémunérations d'activité que des charges de pension, s'accélère par rapport à 1999 : elle s'établit à 3% contre 2,1% pour les premières et à 4,8% contre 3,4% pour les secondes.

Tableau 21 - Dépenses des trois premières parties du titre III
(**défense** comprise)

En millions de francs

TITRE III	Dépenses nettes			Évolution		
	1998	1999	2000	98 / 97	99 / 98	00 / 99
1. Rémunérations d'activité	382 526,4	390 581,2	402 196,6	3,1%	2,1%	3,0%
2. Pensions et allocations	177 684,7	183 669,8	192 409,9	4,1%	3,4%	4,8%
3. Charges sociales	78 755,5	81 631,8	77 146,6	4,0%	3,7%	-5,5%
TOTAL	**638 966,6**	**655 882,8**	**671 753,1**	**3,5%**	**2,6%**	**2,4%**

Ces mouvements s'expliquent par plusieurs facteurs. En 2000, une seule revalorisation de la valeur du point d'indice est intervenue, le 1er décembre, pour 0,5%. L'augmentation des rémunérations (11,6 MdF (1,77 Md€)) et des pensions (8,7 MdF (1,33 Md€)) est due à celle de la valeur du point pour respectivement 3,5 MdF (0,53 Md€) et 1,8 MdF (0,27 Md€). Le solde de la variation de ces trois postes est imputable :

- en ce qui concerne les rémunérations :

  au glissement–vieillesse-technicité (GVT), c'est-à-dire à l'effet des changements d'échelon et promotions dont ont pu bénéficier les fonctionnaires en cours d'année ;

(17)Le détail de l'évolution des dépenses du titre III figure en annexe, pages 343 et 345.

à l'extension en année pleine des mesures de 1999 en faveur de l'ensemble des agents de la fonction publique ; à savoir l'attribution d'un point d'indice nouveau majoré au 1er avril et au 1er décembre ;

aux mesures nouvelles portant création de nouvelles indemnités au profit de certaines catégories d'agents de l'État et au solde des créations, suppressions et gels d'emplois, vacances et surnombres ;

- en ce qui concerne les pensions, essentiellement à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, dont la conséquence est que les dépenses brutes de pensions augmentent plus vite que celles imputables aux rémunérations d'activité ;
- pour les charges sociales, enfin, si les charges de compensations retracées au budget des ***charges communes*** diminuent fortement, les prestations sociales versées par l'État sont également orientées à la baisse, en dépit de l'augmentation des dépenses liées à la mise en œuvre du congé de fin d'activité.

1) - Rémunérations d'activité (première partie du titre III)

Dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances de 1994 et 1995, la Cour avait relevé que le budget des ***services financiers*** du **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, comme ceux de l'**agriculture** et de l'**équipement** bénéficiaient de ressources extrabudgétaires qui leur permettaient de payer, dans des conditions irrégulières, des dépenses de rémunération et de fonctionnement. Alors qu'il était prévu que les recettes et les dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations de l'État seraient réintégrées au sein du budget général à compter du projet de loi de finances pour 1997, la Cour avait constaté en 1999, que, si la rebudgétisation avait progressé au ministère des finances, en revanche, aucune intégration n'avait eu lieu à l'**agriculture** et à l'**équipement**.

En 2000, la situation des réintégrations au budget est la suivante :

❖ *Les rémunérations accessoires versées au titre des missions d'ingénierie publique à certains agents du **ministère de l'équipement** ont été budgétisées en loi de finances initiale pour 2000. Un régime indemnitaire prenant dénomination d'indemnité spécifique de service et se substituant à celui des rémunérations accessoires a été institué par décret n° 2000-136 du 18 février 2000. La dépense nette s'est élevée à 884 MF (134,76 M€) sur le chapitre 31-94 « Indemnités et allocations diverses » des* **services communs**.

❖ *Au **ministère de l'agriculture et de la pêche**, la budgétisation des rémunérations d'ingénierie publique est intervenue en loi de finances initiale pour 2000. Le décret n°2000-239 du 13 mars 2000 a institué une prime spéciale en faveur de certains personnels du ministère chargé de l'agriculture. Sur le plan budgétaire, ont été versées en 2000, les primes dues au titre de l'année 2000, pour 407 MF (62,05 M€) et le tiers du solde des indemnités dues au titre de 1999 (ainsi que la totalité de ce solde pour les agents partis en retraite) pour 70,7 MF (10,78 M€) ; les deux autres tiers restant à verser en 2001 et 2002.*

❖ *Au **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, si la rebudgétisation a encore progressé en 2000, elle n'est cependant pas achevée.*

1. Les receveurs des Douanes bénéficiaient encore en 2000 des indemnités enregistrées de façon extrabudgétaire, pour un montant de 74 MF (11,28 M€). À partir de 2001, les recettes du compte seront réintégrées au budget général, pour un montant estimé en loi de finances initiale à 70 MF (10,67 M€).

S'agissant du compte 466-123 « remises sur ventes au détail des tabacs manufacturés », alimenté pour l'essentiel par la SEITA, le montant des remises versées par les fournisseurs de tabac s'est élevé à 1 759 MF (268,16 M€) en 2000. Cette redevance finance plusieurs types de dépenses au bénéfice des débitants de tabac, le solde étant reversé au budget de l'État (761 MF (116,01 M€) en

2000). La budgétisation des crédits transitant actuellement par ce compte serait prévue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2002. Si elle se confirme, cette budgétisation constituera un progrès notable, tant en raison des sommes en cause que de la relative opacité du système actuel.

2. La réintégration au budget général des dépenses et des recettes extrabudgétaires des hypothèques , réalisée en 1999, apparaît toujours incomplète. En effet, d'une part, les recettes liées aux formalités accomplies et renseignements délivrés en matière de publicité foncière, appelées « salaires bruts », sont perçues par les conservateurs des hypothèques, pour un montant de 2 144 MF (326,85 M€) en 2000, et enregistrées sur le compte 477-21. D'autre part, la part représentative de la rémunération principale des conservateurs, dite « salaires demi nets » est toujours prélevée sur la masse des salaires bruts directement au profit des intéressés, pour un montant de 245 MF (37,35 M€) en 2000. Ces emplois demeurent donc hors loi de finances initiale, sans perspective proche d'intégration au budget général, ce qui ne peut être considéré comme satisfaisant.

3. La budgétisation des rémunérations pour services rendus de la DGCP devrait être entièrement réalisée en 2001. Deux nouveaux fonds de concours sont en cours de création pour rattacher au budget de fonctionnement du Trésor public les recettes prévues au titre des redevances télématiques et celles encaissées au titre de la procédure de débit d'office des prêts accordées aux collectivités locales. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement correspondant aux dépenses financées sur les ressources extrabudgétaires versées par la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines et les associations syndicales autorisées (qui confient leur fonction de receveur à un comptable du Trésor public) seront directement réintégrés dans le budget général, à compter de la loi de finances initiale pour 2001. Il en va de même pour les ressources extrabudgétaires liées à l'activité de collecte de l'épargne.

a) - Principaux budgets civils

Comme le montre le tableau ci-dessous, cinq sections budgétaires représentent 89,9% de l'ensemble des rémunérations d'activité inscrites en première partie du titre III et versées par l'État en 2000.

Tableau 22 - Part des principaux ministères civils dans le total des rémunérations d'activité

En millions de francs

Budget	Dépenses de rémunérations			Part du total «budgets civils»		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Enseignement scolaire	172 005,4	176 048,8	180 770,7	56,1%	56,0%	55,6%
Économie, finances et industrie	34 141,5	35 536,9	37 621,9	11,1%	11,3%	11,6%
Intérieur et décentralisation	28 507,9	29 478,5	30 160,9	9,3%	9,4%	9,3%
Enseignement supérieur	26 047,1	27 213,2	28 241,3	8,5%	8,7%	8,7%
Services communs de l'**équipement**	13 599,8	14 103,0	15 280,7	4,4%	4,5%	4,7%
Sous-total des budgets mentionnés / total des budgets civils	**306 708,2**	**314 128,6**	**325 048,7**	**89,4%**	**89,9%**	**89,9%**
Total en M	**46 757,4**	**47 888,6**	**49 553,4**			

1. Au budget de l'***enseignement scolaire***, les dépenses nettes de rémunération inscrites à la première partie du titre III s'élèvent à 180 771 MF (27 558,36 M€), en hausse de 2,7% par rapport à 1999, soit un taux d'évolution en deçà de celui de l'ensemble des budgets civils (3,5%).

Il ressort du « bleu budgétaire » que, outre les mesures générales de revalorisation indiciaire dans la fonction publique qui comptent pour 1 597 MF (243,46 M€), les extensions

en année pleine des mesures catégorielles et des créations d'emploi de l'année précédente, soit 1 107 MF (168,76 M€), et le GVT, les principaux facteurs explicatifs de la dépense sont les suivants :

- des mesures catégorielles et indemnitaires, pour 1 201 MF (183,09 M€) ;
- la création d'emplois, dont, notamment, 3 300 emplois d'enseignants du second degré (220,7 MF (33,65 M€)) et 1 000 de « Maîtres d'internats – Surveillants d'externat » (MI-SE) à compter de la rentrée scolaire (39,6 MF (6,04 M€)). Par ailleurs, 58 000 heures supplémentaires année (HSA) sont financées à hauteur de 136,6 MF (20,82 M€), dans le cadre de la réforme de l'enseignement professionnel.

La diminution des dépenses observée au chapitre 31-93 « Enseignement secondaire. Rémunérations » s'explique par le transfert de la paye des contractuels rémunérés sur postes vacants de titulaires vers le chapitre 31-97 « Autres personnels enseignants non titulaires. Rémunérations ». Sur ce chapitre, la dépense nette globale passe de 2 809 MF (428,23 M€) à 7 584 MF (1 156,17 M€), soit une progression de 170% entre 1999 et 2000. Outre l'effet des transferts, l'augmentation de la dépense est imputable à l'évolution des effectifs d'agents non titulaires rémunérés par l'Éducation nationale. Celle-ci relève de deux facteurs opposés :

- une réduction des effectifs de maîtres auxiliaires et conseillers d'orientation liée à la titularisation de 3 752 d'entre eux en 2000, ce qui réduit d'autant les effectifs de maîtres-auxiliaires, puisque leur recrutement a cessé ;
- une forte augmentation de la population des professeurs contractuels.

En définitive, alors que les effectifs autorisés s'élèvent à 17 760 sur le chapitre 31-97, les effectifs réels sont de 25 354 au 31 décembre 2000. La pérennité de ces dépassements traduit l'inadéquation « frictionnelle » entre besoins et ressources.

2. Les dépenses de rémunération du budget de l'***enseignement supérieur*** continuent à croître à un rythme relativement rapide, de 3,8% après 4,5% en 1999, et s'élèvent à 28 241 MF (4 305,31 M€) contre 27 213 MF (4 148,60 M€) en 1999.

Parmi les principaux facteurs de hausse des dépenses de personnel, tels qu'ils ressortent du « bleu budgétaire », figurent l'extension en année pleine des mesures intervenues en 1999 (solde des créations et suppressions d'emplois, application de l'accord salarial de la fonction publique), pour 596 MF (90,86 M€), la création de nouveaux emplois, à hauteur de 88 MF (13,42 M€) et l'inscription au chapitre 31-96 « Personnels divers et vacations » des crédits nécessaires à la rémunération de 3 594 moniteurs (170 MF (25,92 M€)) et de 400 attachés temporaires d'enseignement et de recherche supplémentaires (20 MF (3,05 M€)).

Du point de vue des effectifs d'enseignants, on relève que les enseignants chercheurs peuvent, du fait de la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1984, rester en activité jusqu'à la fin de l'année universitaire au cours de laquelle ils atteignent la limite d'âge, soit 68 ans. Ce dispositif concernait en 2000, 618 professeurs des universités dits « surnuméraires », contre 457 en 1999. Le coût budgétaire, correspondant au maintien en surnombre de ces enseignants chercheurs est évalué à 298 MF (45,43 M€), soit une augmentation de près de 35% par rapport aux deux exercices précédents.

3. Les dépenses de personnel de l'***intérieur***, qui s'élèvent à 30 161 MF (4 598,01 M€), soit une hausse de 2,3% par rapport à 1999, représentent 36,3% du budget du ministère.

Les rémunérations principales ont progressé de 120 MF (18,29 M€) entre 1999 et 2000, soit sensiblement moins que les années précédentes. Il convient néanmoins de relativiser ce chiffre en raison du changement de périmètre des chapitres de rémunération principale, avec le

transfert des crédits de rémunération de quatre préfectures (soit 1 404 emplois) vers le nouveau chapitre globalisé 37-20.

La hausse des dépenses indemnitaires a été supérieure à celle de 1999 et bénéficie notamment aux personnels de la sécurité civile, en raison de la hausse des effectifs de cette direction (professionnalisation à la suite de la disparition du service national). Par ailleurs, sept mesures indemnitaires ont été obtenues dans la police nationale. La principale d'entre elles est l'extension de la prime de fidélisation en zone difficile destinée aux agents du corps de maîtrise et d'application par décret n°99-1055 du 15 décembre 1999. D'un coût total de 45,4 MF (6,92 M€), cette mesure est réalisée en deux temps.

En matière d'emplois budgétaires disponibles en gestion, on constate, d'une part, l'existence d'emplois en surnombre non gagés dans des proportions élevées (167 356 emplois budgétaires constatés contre 165 511 autorisés), notamment dans la police, et, d'autre part, un écart élevé, de 16 487, entre les emplois budgétaires et les effectifs réels rémunérés, qui tient à l'arrivée dans les services de police des adjoints de sécurité (ADS) depuis la fin 1997.

4. À la section ***économie, finances et industrie***, les dépenses de rémunération inscrites à la première partie s'élèvent à 37 622 MF (5 735,44 M€), soit une hausse de 5,9% par rapport à 1999. Le taux de consommation sur le chapitre 31-92 « Indemnités pour travaux extraordinaires » s'établit à 59,2%, en baisse par rapport à 1999, où il n'atteignait déjà que 76,1% . La faiblesse de la consommation des crédits est à mettre en relation avec le niveau élevé auquel s'est effectuée la budgétisation des crédits d'article sur les chapitres indemnitaires en 1999. D'après le ministère des finances, l'excédent constaté sur ces chapitres pourrait être utilisé pour amortir l'effet de la refonte des régimes indemnitaires sur les lois de finances initiales pour 2002 et suivantes. Si cette mise en réserve est explicable, l'impératif de transparence doit cependant conduire à un ajustement des dotations en loi de finances initiale aux besoins réels.

La transformation de la DGI et de la DREE en services sous contrat d'objectifs et de moyens a permis d'individualiser en exécution les dépenses de rémunération d'activité de leurs personnels, au chapitre 31-10, d'une part, et de mettre en place un suivi spécifique globalisé de leurs dépenses de fonctionnement, en septième partie du titre III, d'autre part. La globalisation a eu notamment pour conséquence de transférer les dépenses de rémunération des personnels auxiliaires de la DGI et celles des personnels non-titulaires de la DREE de la première à la septième partie du titre III. Aussi, les dépenses imputées sur le chapitre 31-97 « Autres personnels non titulaires. Rémunérations » diminuent de moitié, à 298 MF (45,43 M€). Comme la part des personnels non titulaires dans les dépenses de fonctionnement des directions sous contrat d'objectif est de 400 MF (60,98 M€), la dépense totale de rémunération des personnels non titulaires s'établit à 698 MF (106,41 M€).

5. Au budget des ***services communs*** du **ministère de l'équipement, des transports et du logement**, 385 emplois ont été supprimés, poursuivant ainsi la tendance observée depuis plusieurs années.

Cependant, en dépit de la baisse des effectifs, les dépenses de personnels qui s'élèvent à 15 281 MF (2 329,57 M€), sont en augmentation de 8,4%, en forte hausse par rapport à 1999, où l'évolution n'avait été que de 3,7%. Toutefois, l'essentiel de cette progression s'explique, pour un montant de 884 MF (134,76 M€), par la rebudgétisation des indemnités d'ingénierie publique.

6. Les dépenses de personnel des ***affaires étrangères*** sont de 4 512 MF (687,85 M€) en 2000, soit une progression de 4,2% par rapport à 1999.

En matière d'effectifs, la Cour constate à nouveau qu'il existe une différence considérable entre les emplois qui sont votés, et donc directement identifiés, et les effectifs globaux rémunérés par le département. Si les emplois directs, financés par crédits du titre III, font l'objet d'ouvertures inscrites au budget, il n'en va pas de même pour les emplois qualifiés d'« indirects ». Ceux-ci ne figurent pas directement dans les documents budgétaires mais sont pris en compte dans le calcul des dotations des organismes financés par les crédits de la sixième partie du titre III. Il s'agit également des parlementaires pris en charge par crédits du chapitre 37-93, et des personnels des alliances françaises et autres établissements culturels sur crédits du chapitre 37-95.

En définitive, si les documents budgétaires autorisaient 9 475 emplois en 2000, ce sont, au total près de 24 800 personnels qui sont rémunérés sur le budget des ***affaires étrangères***.

7. Au budget de la ***culture***, les difficultés liées à l'intégration des personnels des services de l'architecture et des services départementaux d'architecture et du patrimoine, relevant jusqu'en 1995 de l'***équipement***, ont persisté. Le transfert a commencé, sur le plan budgétaire, en 1996, mais aucun crédit de personnel n'avait alors pu être effectivement transféré, et les 2 500 emplois concernés avaient donné lieu, en fin d'année, à un « rétrotransfert » complet de crédits et d'emplois, pour compenser les charges de personnel assurées *de facto* par le ministère de l'équipement. En 2000, 592 emplois ont encore été gérés par le **ministère de l'équipement**, et le « rétrotransfert » s'est élevé à 99 MF (15,09 M€). La « fusion » des services est donc loin d'être achevée et la prolongation de cette situation nuit très sensiblement à l'organisation et au fonctionnement de la direction de l'architecture et du patrimoine, notamment dans le cadre de l'instruction des dossiers concernant les opérations ou les subventions d'investissements. Elle explique en partie la difficulté des services à consommer les enveloppes de crédits qui leur sont allouées et, partant, l'importance croissante des reports.

8. S'agissant du ***Conseil économique et social***, le chapitre 31-01 « Indemnités des membres du CES », ne permet pas de rendre compte de la réalité de l'essentiel des dépenses du Conseil. L'article unique de ce chapitre, représente en 2000 près de 66,2% des dépenses de l'organisme, soit 125,7 MF (19,16 M€), et supporte, outre des indemnités de fonctions, des indemnités correspondant aux déplacements des membres du Conseil ainsi qu'une subvention au régime spécial de retraite des anciens membres, cette dernière ayant connu en 2000 une augmentation marquée correspondant à la prise ne charge de nouveaux ayants-droits, consécutive au renouvellement de l'assemblée en 1999. En outre, le Parlement ne connaît pas la ventilation des dépenses payées sur ce chapitre. La Cour suggère en conséquence que la nomenclature des crédits et des dépenses soit ajustée.

b) - Services militaires

L'évolution des dépenses de rémunération de la ***défense***, qui s'établissent à 77 148 MF (11 761,14 M€), est, comme en 1999, de 0,9%. Comme les années précédentes, les crédits de rémunération ont été significativement abondés en cours d'exécution, puisque 1 850 MF (282,03 M€) de crédits ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

Les chapitres de rémunérations et d'indemnités des personnels militaires des armées et de la gendarmerie (31-31 «Personnels militaires des armées et de la Gendarmerie. Rémunérations principales » et 31-32 « Personnels militaires des armées et de la Gendarmerie. Indemnités et allocations diverses ») ne font pas apparaître de grandes modifications entre les lois de finances initiales 1999 et 2000, mais, en exécution, l'augmentation est très forte puisqu'elle atteint 1 731 MF (263,89 M€) pour les rémunérations principales et 783 MF (119,37 M€) pour les indemnités. Ces dépenses supplémentaires sont essentiellement dues aux surcoûts entraînés par les opérations extérieures (OPEX) (2 MdF (0,30 Md€)) mais aussi, dans une moindre mesure, à

une réévaluation des crédits indemnitaires (200 MF (30,49 M€)) et aux diverses mesures de revalorisation des soldes.

Le chapitre 31-41 relatif aux personnels appelés a subi, conformément au plan de déflation des effectifs d'appelés du contingent, une diminution de 35,7% de ses dépenses, soit 556 MF (84,76 M€). A contrario, les chapitres relatifs aux volontaires (31-61 « Volontaires. Rémunérations principales » et 31-62 « Volontaires. Indemnités et allocations diverses ») ont augmenté fortement en dotation, conséquence directe de leur montée en puissance. Toutefois, en exécution, les rémunérations principales se sont avérées sur-dotées, compte tenu de la difficulté à recruter sur certaines spécialités faiblement qualifiées, alors qu'à l'inverse les indemnités se sont révélées sous-dotées devant la nécessité d'attirer des volontaires en leur proposant des rémunérations plus attractives par le biais, d'une part, d'affectations entraînant des versements d'indemnités (« solde à la mer », affectations outre-mer,…), et, d'autre part, de la revalorisation de certaines d'entre elles.

2) - Pensions

Les dépenses de pension, retracées sur deux chapitres du budget des ***charges communes***, connaissent une progression soutenue par rapport à 1999. Après une hausse de 4,4% en 1999, les dépenses imputées au chapitre 32-97 « Pensions » augmentent de 4,7% en 2000. Pour ce qui est du chapitre 32-92 « Versements au FSPOEIE », la tendance s'est inversée ; en effet, alors qu'elles avaient diminué de 21,7% en 1999, elles croissent de 6,7% en 2000.

Tableau 23 - Dépenses de pensions – 1996-2000

En millions de francs

Années	1996	1997	1998	1999	2000	Δ 00/ 99	Δ 00/ 99
Chapitre 32-92 «Retraites des ouvriers de l'État»	6 430	6 670	6 868	5 375	5 736	6,7%	-2,8%
Chapitre 32-97 «Pensions civiles et militaires»	158 489	164 087	170 816	178 294	186 674	4,7%	4,2%
Chapitre 32- 91 ***transports terrestres***	0,8	0,8	0,7	0,7			
Total	**164 920**	**170 758**	**177 685**	**183 669**	**192 410**	**4,8%**	**3,9%**

a) - Chapitre 32-92 « Versements au FSPOEIE»

Le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), institué par la loi du 21 mars 1928 et régi actuellement par le décret n° 65-836 du 24 septembre 1965, est chargé d'assurer le service des pensions concédées ou révisées au profit des établissements relevant du **ministère de la défense** et des services industriels de l'État. Ce Fonds, dépourvu de la personnalité morale et de l'autonomie financière, géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, est financé par une retenue sur les salaires fixée à 7,85% depuis le 1er février 1991 et par une contribution patronale dont le taux a été porté de 10,34% à 24% à compter du 1er janvier 1999. Toutefois, la principale ressource de ce régime réside dans la subvention d'équilibre accordée par l'État, répartie entre les sections ministérielles et les budgets annexes, au prorata du nombre de leurs retraités.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2000 au budget des ***charges communes***, d'un montant modeste, de 98,8 MF (15,06 M€), ont été abondés en début de gestion par transfert en provenance des différents ministères, pour 5 803,5 MF (884,74 M€), contribuant ainsi à assurer l'équilibre financier de ce régime spécial de retraites dont les recettes propres ne représentent que moins d'un tiers des ressources. Compte tenu d'une annulation à hauteur de 150 MF (22,87 M€), les crédits ouverts en 2000 se sont élevés à 5 752,3 MF (876,93 M€) ; les dépenses nettes de l'exercice atteignant 5 735,6 MF (874,4 M€).

Tableau 24 – Dotations et dépenses du chapitre 32-92 « Versements au FSPOEIE » - 1995-2000

En millions de francs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crédits initiaux	114,0	75,1	120,8	124,9	124,8	98,8
Crédits ouverts	6 294,1	6 595,2	6 951,5	7 243,0	6 011,3	5 803,5
Dépense nette	6 294,1	6 430,0	6 670,0	6 867,9	5 374,8	5 735,6

Les crédits ouverts à ce chapitre du budget des ***charges communes*** n'ont aucune signification économique ou politique, puisqu'ils constituent un simple poste technique d'ajustement dans la construction budgétaire et que l'essentiel, à savoir les concours budgétaires assurant l'équilibre du régime, est dispersé dans les chapitres 32-92 des différents ministères contributeurs.

En pratique, il serait souhaitable de faire figurer en loi de finances initiale au budget des **charges communes** *la totalité des crédits nécessaires à l'équilibre du Fonds, après qu'aient été prévus et inscrits dans chacun des budgets ministériels les crédits correspondant aux seules charges patronales applicables à la rémunération des personnels concernés. Une telle évolution présenterait l'avantage, non seulement de faire porter le vote du Parlement sur un seul chapitre comprenant l'intégralité des crédits budgétaires assurant l'équilibre du Fonds, mais aussi de faire gagner en pertinence les budgets ministériels, puisque n'y figureraient plus que les charges de personnel sur lesquelles les gestionnaires peuvent avoir effectivement prise.*

Par ailleurs, le taux de la contribution patronale porté le 1er janvier 1999 de 10,8% à 24% est inférieur au taux le plus bas des autres régimes spéciaux ; il ne représente qu'un tiers environ du taux qui serait nécessaire à l'équilibre du fonds et demeure, sans la moindre base légale, non appliqué à l'un des organismes qui y sont assujettis.

b) - Chapitre 32-97 « Pensions »

Les dépenses nettes de pension pour les fonctionnaires civils et militaires ont atteint 186 674 MF (28 458,27 M€) en 2000 contre 178 294 MF (27 180,75 M€) en 1999. Les crédits disponibles, soit 186 292 MF (28 400,03 M€) ont été insuffisants pour couvrir les besoins de l'année, ce qui nécessitera l'ouverture en loi de règlement de 382 MF (58,24 M€). Les recettes afférentes aux pensions se répartissent comme au tableau suivant :

Tableau 25 - Recettes afférentes aux pensions

En millions de francs

Années	1997	1998	1999	2000	00/99
Retenues pour pensions civiles et militaires	25 088,4	26 666,8	26 910,5	26 931,1	0,08%
Part agent précomptée (501-02)	*20 733,0*	*21 088,3*	*21 559,5*	*24 944,5*	*15,7%*
Part agent titre de perception (501-01)	*3 732,4*	*4 883,9*	*4 606,8*	*1 220,1*	*-73,5%*
Part agent en service détaché sur lettre de rappel (501-12)	*292,0*	*301,6*	*301,5*	*288,9*	*-4,2%*
Validation rétroactive (501-21)	*331,0*	*393,0*	*442,7*	*477,6*	*7,9%*
1 - Fonds de concours (ligne 509 a/c 2000) Part patronale payée par divers organismes publics (fonctionnaires détachés)	4 574,1	4 983,2	4 373,8	4 699,5	7,4%
2 – La Poste et France Telecom					
La Poste (a) (508)	13 542,0	14 381,6	14 663,4	15 437,0	5,3%
France Telecom (b) (502 et 818)	9 696,2	9 675,7	10 040,2	10 035,2	0,0%
Total (a + b)	**23 238,2**	**24 057,3**	**24 703,55**	**25 472,2**	**3,1%**
Total des recettes	52 900,7	55 707,3	55 987,8	57 102,8	2,0%
Rappel des charges brutes - chapitre 32-97	164 086,9	170 816,1	178 294,3	186 673,7	4,7%
Charges nettes de pensions	**111 175,1**	**115 098,6**	**122 596,9**	**129 570,9**	**5,7%**

Les modalités de fonctionnement du chapitre 32-97 « Pensions » appellent de la Cour les remarques suivantes :

- en ce qui concerne le calcul des crédits ouverts en loi de finances initiale, force est de constater que l'autorisation parlementaire ne porte que sur les dépenses et non sur les conditions d'équilibre du régime. Encore faut-il souligner que le vote est éclaté entre de nombreux fascicules ministériels, et que les crédits inscrits au budget des **charges communes** *n'ont aucune signification propre : ils « soldent » en quelque sorte les insuffisances ou approximations qui affectent le calcul des dotations ministérielles. En outre, la « présentation comptable du régime des fonctionnaires de l'État », qui figure au rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances initiale, outre le fait qu'elle est exclusivement informative, fait apparaître une contribution nette de l'État qui n'est pas articulée avec les crédits budgétaires votés et qui n'est pas davantage représentative des conditions financières d'équilibre du régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR). En effet, à défaut de contribution patronale applicable, ne serait-ce que par convention budgétaire, aux fonctionnaires de l'État non détachés, elle mêle la contribution de l'État-employeur et celle de l'État garant de l'équilibre de ce régime ;*

- la façon dont les documents budgétaires rendent compte des conditions d'équilibre du régime PCMR n'est pas satisfaisante. La difficulté technique à retracer dans des conditions plus claires et pertinentes le coût pour la collectivité de l'équilibre du régime PCMR tient moins à l'absence légale de cotisation patronale qu'à la nécessité, en toute hypothèse, d'une comptabilisation spécifique de la dépense de pensions ce qui, comme l'exemple du FSPOEIE le montre, ne passe pas nécessairement par le recours à une entité dotée d'une personnalité morale propre mais exige une modification de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

- le taux de contribution patronale mis à la charge des établissements publics employant des fonctionnaires détachés en vertu de l'article R 81 du code PCMR a été fixé en dernier lieu à 33% (décret n° 92-265 du 24 mars 1992). Le non-relèvement depuis 1992 de ce taux conduit à un décrochage de près de 8% aujourd'hui avec le taux de contribution implicite «employeur» (40,7%) et prive le régime, et donc le budget de l'État, d'une source de recettes conséquente. La recette tirée de cette contribution – budgétisée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2000 et inscrite sur une ligne de recettes non fiscales nouvelle 509 - est proche de 4,7 MdF en 2000. Au taux de 40,7%, et en supposant l'assiette inchangée, cette contribution aurait rapporté 5,8 MdF, soit une recette supplémentaire supérieure à 1 MdF (0,15 Md€) en 2000.

3) - Charges sociales

Les dépenses de charges sociales des services civils s'établissent à 77 146,5 MF (11 760,91 M€) contre 81 632,9 MF (12 444,86 M€) en 1999, soit une baisse de 5,5%, imputable à la diminution de 4 091 MF (623,67 M€) des charges de compensation retracées au budget des ***charges communes***. Il convient de distinguer :

- les cotisations sociales, retracées au chapitre 33-90 pour l'ensemble des ministères et au chapitre 33-91 du budget des ***charges communes***, à l'exception de son article 40 ;
- les prestations sociales, regroupées au chapitre 33-91 pour l'ensemble des ministères, hors chapitre 33-91 du budget des ***charges communes*** ;
- les prestations et versements facultatifs imputés au chapitre 33-92 pour l'ensemble des ministères et au chapitre 33-94 du budget des ***services généraux du Premier ministre***.

Tableau 26 - Dépenses de la troisième partie du titre III – 1996-2000

En millions de francs

	1998	1999	2000	00 / 99
Cotisations sociale				
Chapitre 33-90	*36 650,4*	*37 483,7*	*37 194,5*	*-0,8%*
Chapitre 33-91 article 10	*9 806,1*	*9 530,6*	*9 398,1*	*-1,4%*
Chapitre 33-91 article 30	*260,8*	*283,3*	*278,9*	*-1,5%*
Total cotisations sociales	**46 717,3**	**47 297,6**	**46 871,5**	**-0,9%**
Prestations sociales				
Total prestations sociales	**9 853,0**	**10 519,8**	**10 380,2**	**-1,3%**
Prestations et versements facultatifs				
Total prestations et versements facultatifs	**2 920,3**	**3 034,0**	**3 204,2**	**+5,6%**
Charges de compensation – chapitre 33-91 article 40				
Total charges de compensation	**19 265,0**	**20 781,5**	**16 690,7**	**-19,7%**
Total général	**78 755,5**	**81 632,9**	**77 146,5**	**-5,5%**
Total en M□	**12 006,2**	**12 444,9**	**11 760,9**	

a) - Cotisations sociales

Ces charges concernent les différentes catégories de personnels employés et les risques couverts par le régime général de sécurité sociale, mais aussi la taxe sur les transports et les cotisations patronales dues au Fonds national d'aide au logement.

Les crédits correspondants à l'assurance maladie des personnels titulaires sont initialement ouverts au budget des ***charges communes*** et transférés en cours d'année vers les différents ministères dépensiers.

b) - Prestations sociales

Après avoir augmenté de 5,6% en 1998 et de 6,8% en 1999, les prestations sociales versées par l'État à ses agents diminuent de 1,3% en 2000 et de 0,7% pour les seuls ministères civils.

L'examen des dépenses par paragraphe dans une approche en codes économiques permet de constater que la baisse constatée au chapitre 33-91 concerne l'ensemble des prestations sociales versées par l'État. Ainsi les allocations familiales sont en recul de 229,6 MF (35,00 M€). La seule hausse constatée concerne les dépenses liées à la mise en œuvre du congé d'activité qui s'établissent à 1 995 MF, contre 1 748 MF en 1999 (et seulement 716 MF en 1997).

c) - prestations et versements facultatifs

En matière de prestations et versements facultatifs effectués par l'État au profit de ses agents, les dépenses se sont élevées à 3 204,2 MF (488,48 M€), en progression de 5,6%. La nomenclature des différents budgets étant très hétérogène en la matière, il est difficile d'isoler précisément les facteurs d'évolution de la dépense. Ainsi, on trouve sur le chapitre 33-92 de l'***intérieur*** des dépenses de fonctionnement courant, des dépenses s'analysant comme des revenus complémentaires ou des revenus de transfert et des rémunérations (vacations de médecin notamment), qui auraient davantage leur place dans d'autres chapitres budgétaires.

d) - Charges communes Chapitre 33-91 – art. 40 " Versement de l'État au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale "

Comme le montre le tableau suivant, aussi bien pour les civils (-1 314 MF, soit –5,56%) où l'État « verse » que pour les militaires (-553 MF, soit +15,6%), où l'État « reçoit » les prévisions de loi de finances surestimaient les transferts nets à la charge de l'État. Les transferts de compensation sont, par rapport aux dotations budgétaires classiques, soumis à de très sensibles variations, compte tenu du nombre des paramètres et des masses en jeu.

Tableau 27 - Versement de l'État au titre de la compensation

En millions de francs

Chapitre 33-91 article 40	Projet de loi de finances pour 2000			Loi de finances initiale pour 2000			Exécution 2000		
	Acompte prévisionnel 2000 + apurement prévisionnel 1998			Acompte prévisionnel 2000 + apurement prévisionnel 1998			Acompte pour 2000 + apurement 1998		
	généralisée	spécifique	total	généralisée	spécifique	Total	généralisée	spécifique	total
Civils	11 528	13 517	25 045	11 528	12 088	23 616	10 730	11 573	22 302
Militaires	485	-4 497	-4 012	485	-4 024	-3 538	193	-4 284	-4 092
Ouvriers de l'État	-79	-1 563	-1 643	-79	-1 399	-1 478	-113	-1 407	-1 520
Total	**11 934**	**7 456**	**19 390**	**11 934**	**6 665**	**18 599**	**10 810**	**5 874**	**16 691**

Deux facteurs expliquent principalement cette forte révision à la baisse. D'une part, les calculs de la loi de finances s'appuyaient sur deux années de prévision d'évolution relativement faible de la masse salariale du régime général. Ces prévisions ont été revues à la hausse, de l'ordre de 9%, lors du calcul des apurements pour 1998 et des acomptes pour 2000. En renforçant la capacité contributive relative du régime général, cette évolution a ainsi contribué à diminuer les charges de compensation de l'État. D'autre part, la prestation de référence pour les non-salariés a été revue en baisse de 1,5%, ce qui conduit à minorer les transferts de compensation, dont les flux sont à la charge de l'État.

Il convient d'ajouter que la baisse du taux de surcompensation, décidée en loi de finances initiale, si elle allégeait les charges de l'État-employeur, était de nature par ailleurs à alourdir les subventions d'équilibre à la charge de l'État dont bénéficient les régimes spéciaux qui reçoivent de la surcompensation (régime minier notamment), et que la modification de la prestation de référence pour les non-salariés aggravait, de son côté, les besoins de financement du BAPSA.

e) - Application par l'État de la législation relative à la sécurité sociale (article L. 111-6 du code des juridictions financières)

En application de l'article L. 111-6 du code des juridictions financières, conformément à l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale (article 6 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale), *la Cour fait état de l'application de la législation de sécurité sociale par les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, pour les contributions et cotisations dont ils sont redevables envers le régime général*.

Les observations de la Cour relatives à l'application de ces dispositions figurent en annexe, pages 346 et suivantes.

B - GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

1) - Irrégularites constatées

Elles concernent principalement les « externalisations » d'emplois budgétaires(18).

1. Au budget des ***affaires étrangères*****,** 166 emplois ont été supprimés, mais cette mesure n'est qu'apparente. En réalité, les emplois effectifs en cause ont été maintenus auprès des établissements culturels de coopération et de recherche à l'étranger concernés (entités à autonomie financière dépourvues de la personnalité juridique) et ont été financés sur des crédits inscrits au chapitre 37-95 « Établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger » abondé à cet effet. Ce mécanisme, consistant à supprimer des emplois votés en lois de finances pour les financer par une masse de crédits équivalente inscrits sur un autre chapitre du titre III est contraire aux dispositions rappelées ci-dessus.

2. Au budget de la ***culture*****,** 110 emplois de contractuels, jusque là ouverts et rémunérés sur le budget de l'État, ont, dans le cadre des mesures de résorption de l'emploi précaire, été transférés sur les budgets d'établissements publics nationaux (en particulier, 10 emplois auprès de l'école nationale supérieur des Beaux Arts, 30 auprès de l'école supérieure des Arts décoratifs, 29 auprès du Conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris et 3 auprès du Conservatoire national supérieur de musique de Paris). Cette mesure s'est accompagnée de l'augmentation des subventions de fonctionnement attribuées sur le budget de la ***culture*** aux principaux établissements concernés, pour contribution au supplément de charges occasionné par les emplois dont il s'agit.

3. Au budget de l'***intérieur***, 1 245 emplois effectifs, recensés à la fin de 1999, localisés dans les secrétariats pour l'administration générale de la police (SGAP) et occupés par des agents contractuels de droit public n'ont pas été autorisés en loi de finances et sont financés sur des crédits de fonctionnement inscrits au chapitre 34-41 « Police nationale - moyens de fonctionnement ».

4. Suivant un schéma analogue, 37 emplois, qui étaient jusqu'ici inscrits et financés sur le budget ***santé et solidarité***, ont été transférés au groupement d'intérêt public Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (GIP-IFCASS) tandis que les subventions attribuées à cet organisme sur les crédits du chapitre 43-33 « Professions sociales. Formation, enseignement et bourse », ont augmenté (elles passent de 2,3 MF (0,35 M€) en 1999 à 10,3 MF (1,57 M€) en 2000) dans des proportions propres à assurer la couverture des coûts associés aux emplois concernés.

5. Au budget de l'***agriculture*****,** le ministère affiche une diminution, en termes nets, de ses effectifs, qui s'élève à 802, résultant simultanément de la suppression de 1 349 emplois et de la création de 547 emplois (dont 284 emplois nouveaux et 263 emplois créés au titre de l'opération de "déprécarisation", engagée en 1999 en application de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique). Dans la réalité, les suppressions nettes de postes n'excèdent pas 2. En effet, si 703 emplois budgétaires de maîtres

---

(18) L'article 1er alinéa 5 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux finances publiques dispose que *les créations d'emplois et*, en règle générale, *les transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues dans une loi de finances*. Dans de nombreux cas, cette règle a été contournée par le recours à des pratiques d'externalisation d'emplois budgétaires. Celles-ci consistent principalement à supprimer l'inscription d'emplois sur un fascicule budgétaire, mais à maintenir les emplois effectifs en cause auprès, notamment d'un établissement public ou d'un autre organisme, tout en déplaçant vers ce dernier (par le canal de subventions, par exemple) les crédits couvrant les charges de rémunération correspondantes.

d'internat (687) et de surveillants (16) ont été supprimés en loi de finances initiale, les postes correspondants ont été maintenus et les crédits correspondants (65,7 MF (10,02 M€) concernés), retranchés du chapitre 31-90 « Rémunération des personnels » ont été ouverts, dans le même temps, au chapitre 31-96 « Autres rémunérations principales et vacations ».

L'opération s'est reproduite, selon un schéma analogue, pour 3 emplois des services déconcentrés (ingénieurs), dont les crédits correspondants (0,8 MF (0,12 M€) concernés)) ont été portés en subventions attribuées à l'Inventaire forestier national (chapitre 36-22 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics » - article 41 « Inventaire forestier national », ainsi que pour 3 emplois d'agents des services déconcentrés, les crédits correspondants ayant été inscrits au budget de l'***outre-mer*** **(**crédits pour l'administration de la Polynésie française du chapitre 31-90 « Rémunération des personnels ». Par ailleurs, 4 emplois et les crédits correspondants (1 MF (0,15 M€) concerné) inscrits principalement sur les chapitres 31-90 et 31-02 « Indemnités et allocations diverses » du budget de l'***agriculture*** ont été transférés, en cours de gestion, vers le budget des ***services généraux du Premier ministre***. Enfin, à la suite de la transformation des Haras Nationaux en établissement public (décret n° 99-556 du 2 juillet 1999), 634 emplois d'agents techniques et administratifs, ont été supprimés sur le chapitre 31-90 du budget de l'***agriculture*** et portés en effectifs de l'établissement, lequel a simultanément bénéficié, à hauteur des crédits correspondants, de subventions inscrites sur le chapitre 36-22.

6. Au **ministère de l'équipement, des transports et du logement**, la gestion administrative et financière de l'ensemble des personnels d'administration centrale et des services déconcentrés inclus dans le périmètre du ministère a été confiée à la direction du personnel et des services du ministère. Pour autant, tous les emplois concernés ne sont pas (encore) inscrits au budget des ***services communs*** du ministère puisque 2 409 agents des services déconcentrés des affaires maritimes sont inscrits sur le fascicule ***mer*****,** les crédits correspondant (418 MF (63,72 M€)) étant transférés en cours d'année par un arrêté tardif (2 octobre 2000) au budget des ***services communs*** avec mention de suppression et de création d'emplois. De même, des emplois des agents du **secrétariat au tourisme**, au nombre de 207, inscrits sur la section ***tourisme*** et les crédits correspondant (37 MF (5,64 M€)) ont également été transférés en cours de gestion, par arrêtés du 30 août 2000, sur le budget des ***services communs*****.** Cette situation est critiquable en tant principalement qu'elle déforme, dans le débat budgétaire, la réalité, qui est la vocation effective du budget des ***services communs*** à concentrer sur lui la gestion de l'ensemble des moyens communs et des effectifs du ministère. L'application rigoureuse des dispositions de l'article 1er alinéa 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 commande que les emplois et les crédits en cause soient inscrits dès la loi de finances initiale sur le seul budget des ***services communs***.

2) - Autres pratiques contestables

Elles ont pris la forme de sous-dotation manifeste de chapitres budgétaires en loi de finances initiale

1. Au budget de l'***intérieur*****,** comme au cours des exercices précédents, les dotations du chapitre 31-42 « Police nationale. Indemnités et allocations diverses », soit 5 563 MF (848,07 M€) en loi de finances initiale, n'étaient pas à la hauteur des charges prévisibles en raison de la sous-estimation récurrente de l'indemnité spéciale de sujétion de police (ISSP), qui constitue pourtant la principale prime perçue par les personnels actifs de police. Un ajustement des crédits en cours de gestion, en cours de gestion, par voie de virement - 78 MF (11,89 M€) - s'est, une nouvelle fois, avéré nécessaire. Aucune raison technique ne justifie cette pratique récurrente.

2. De même, au budget de l'***enseignement scolaire*****,** comme au cours de l'exercice précédent, au chapitre 31-94 « Personnel enseignant. Allocations et indemnités diverses », l'insuffisance avérée de la dotation initiale (8 509 MF (1 297,19 M€)) au regard des dépenses - qui s'établit à plus de 388 MF (59,15 M€) - a rendu nécessaire un virement en fin de gestion de 410 MF (62,50 M€), en date du 6 décembre 2000, afin d'amener les crédits ouverts au niveau des consommations.

C - UTILISATION IRREGULIERE OU CONTESTABLE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

Comme les années précédentes, des dépassements de crédits(19) ainsi que des imputations irrégulières de dépenses(20) sont constatés.

1) - Dépassements de crédits

Au chapitre 33-91 « Prestations sociales versées par l'État » du budget de l'***enseignement scolaire***, les dépenses excèdent, en fin d'exercice, de 105 MF (16,01 M€) les crédits disponibles. Ces dépassements, qui représentent, en 2000, quelque 2% du volume des crédits ouverts sur le chapitre, font suite à ceux qui avaient été relevés par la Cour au cours de l'exercice précédent, au terme de son rapport sur l'exécution des lois de finances 1999.

2) - Imputations irrégulières

Comme pour les exercices précédents, diverses anomalies concernant l'imputation des dépenses ont été relevées. Outre qu'elles méconnaissent la règle de la spécialité des crédits, ces irrégularités ont pour effet de nuire à la transparence indispensable des comptes.

Au budget des ***charges communes***, sur le chapitre 33-91, article 40 « Versement de l'État au titre de la compensation des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale », il convient de signaler la situation de La Poste. À la différence de France Telecom, La Poste continue juridiquement à participer aux mécanismes de compensation. Mais les dispositions du

---

(19) Selon l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sauf exceptions (qui concernent les crédits évaluatifs et les crédits provisionnels) et sauf dérogations prévues par les textes, les crédits sont limitatifs et les dépenses sur lesquels ils s'imputent ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Il en résulte que les paiements en dépassements de crédits constatés à la clôture de l'exercice sont irréguliers.

Les crédits évaluatifs (article 9 de l'ordonnance) s'appliquent, quant à eux, à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et de réparations civiles, aux remboursements, dégrèvements et restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables aux chapitres énumérés à l'état F annexé à la loi de finances. L'état F annexé à la loi de finances pour 2000 mentionne, pour tous les services, les chapitres relatifs aux cotisations sociales (part de l'État) et aux prestations sociales versées par l'État. S'y ajoute, pour le budget général, une liste de 10 chapitres répartis sur sept fascicules budgétaires. Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent. Toutefois, sans être irréguliers, les paiements en dépassement de crédits constatés sur ces chapitres à la clôture de l'exercice témoignent d'insuffisances dans la prévision des consommations, dans le cas où ils mettent en jeu, de façon répétée d'un exercice à l'autre, des volumes conséquents, et réduisent d'autant la portée de l'autorisation budgétaire.

(20) L'article 7, deuxième alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précise que les crédits ouverts par la loi de finances *sont affectés à un service ou à un ensemble de services* et sont *spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destinataire.* Toute dépense imputée sur un chapitre doit donc correspondre à la nature ou à la destination des crédits imposée par l'intitulé de celui-ci, et par sa place dans la nomenclature budgétaire (c'est-à-dire le titre auquel appartient le chapitre).

contrat d'objectif et de progrès conclu entre l'État et La Poste le 25 juin 1998 viennent interférer de façon substantielle avec le jeu propre des mécanismes de compensation. Le contrat de plan a en effet prévu de stabiliser en francs constants au niveau des charges dues au titre de 1997, les charges de retraite de La Poste dues au titre des années du contrat d'objectif et de progrès. De l'interprétation qui semble en avoir été faite, il ressort que les charges de compensation sont incluses dans les charges de retraite stabilisées en francs constants à leur niveau de 1997.

La conséquence en est que lorsque les sommes dues par La Poste au titre de la compensation ajoutées aux charges de retraite proprement dites excèdent la somme totale susceptible d'être payée par La Poste au titre des retraites en application du contrat d'objectif de progrès, l'État prend en charge le différentiel qui s'impute prioritairement sur les transferts de compensation. Le budget de l'État en vient ainsi à régler directement à la Caisse des dépôts, gestionnaire des transferts de compensation, une charge de compensation incombant juridiquement à La Poste, alors qu'en toute rigueur c'est cette dernière qui devrait s'en acquitter et se faire rembourser ensuite par l'État, au titre de la garantie donnée par le contrat d'objectif et de progrès, le surcroît de dépenses. Cette pratique, dans laquelle l'État se substitue sans base légale à La Poste, conduit à une imputation irrégulière des dépenses de l'espèce pour l'État (transferts de compensation aux régimes de sécurité sociale au lieu de compensation servie à La Poste en application du contrat de 1998).

De même, le chapitre 32-92 « Versement au FSPOEIE » retrace les crédits qui assurent l'équilibre du Fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'État. Comme les recettes propres de ce fonds ne représentent que moins d'un tiers de ses ressources totales, les versements de l'État dont il bénéficie peuvent s'analyser comme une subvention d'équilibre à un régime spécial et obligatoire de retraite. La dépense devrait donc, en toute logique, s'imputer sur des crédits du titre IV et non du titre III dont relève le chapitre concerné.

II - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

A - RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION

1) - Matériel et fonctionnement des services (4ème partie)

Les dépenses de matériel et de fonctionnement des services s'établissent à 45 447 MF (6 928,35 M€) contre 49 043 MF (7 476,56 M€), soit une baisse de 7,3%. Toutefois, celle-ci n'est pour l'essentiel que technique, dans la mesure où elle est imputable à des transferts vers la septième partie du titre III constatés à la ***justice*** et au budget ***économie, finances et industrie***.

1. Sur le fascicule ***économie, finances et industrie***, les moyens de fonctionnement et les moyens informatiques des directions qui n'ont pas signé de contrat d'objectifs et de moyens sont regroupées dans un chapitre commun : le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », sur lequel les dépenses se sont élevées à 5 446 MF (830,24 M€) en 2000.

Ce regroupement ne facilite pas l'identification des dépenses informatiques, qui constituent un enjeu financier de premier plan pour le ministère, celles-ci atteignant 2 255 MF (343,77 M€) en 2000. Ces dépenses sont désormais éclatées entre les différents chapitres globaux de fonctionnement (37-07 et 37-50 pour les directions sous contrat d'objectifs, 34-98 pour les autres directions, ce dernier chapitre recevant également les crédits consacrés aux applications interministérielles de comptabilité Sigma et Accord), et des chapitres dotés de crédits à répartir,

transférés des ***charges communes*** (chapitre 34-94 « Dépenses d'informatique et de télécommunication »).

Globalement, il apparaît que la distinction entre la partie 34 « dépenses de fonctionnement » et la partie 37 « dépenses diverses » manque désormais de pertinence dans le nouveau fascicule **économie finances et industrie**.

En effet, si la partie 34 comprend bien la majorité des dépenses de fonctionnement des différents services du ministère, une fraction importante est désormais localisée dans la partie 37. Ainsi les dépenses de fonctionnement de la DGI, de la DREE, des DRIRE ainsi que celles du service de la redevance figurent dans cette partie 37, qui comprend également des dépenses transversales à destination de la totalité des services, comme les frais de justice, la formation et la modernisation, ainsi que des dépenses spécifiques ne se rattachant pas au fonctionnement courant des services (conseil de la concurrence, recensement, révision des bases cadastrales). Enfin la totalité du coût du service de la redevance, personnel et fonctionnement courant inclus, est retracée dans la partie 37.

Une nouvelle répartition des dépenses entre les parties 34 et 37, qui permettrait de regrouper la totalité des dépenses de fonctionnement attachées aux directions et services du ministère, accroîtrait la lisibilité du budget.

2. Aux ***affaires étrangères***, les dépenses inscrites au chapitre 34-03 « Frais de réception et voyages exceptionnels » s'établissent à 302,7 MF (46,15 M€), en hausse de 125% par rapport à 1999, où elles étaient de 134,8 MF (20,55 M€). Cette substantielle augmentation est liée aux dépenses engagées à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne (PFUE).

Alors que la précédente présidence française, en 1995, ne comprenait qu'un sommet et trois réunions ministérielles pour un coût global de 90 MF (13,72 M€), celle de 2000 en aura respectivement compté deux et quatre. Parmi les principaux postes de dépenses, figurent la réunion informelle du Conseil européen à Biarritz pour 110 MF (16,77 M€), le sommet euro-méditerrannée de Marseille pour 37 MF (5,64 M€) et le sommet de Nice à hauteur de 153 MF (23,32 M€) pour quatre jours.

En définitive, le coût total de la PFUE s'élève à 372,8 MF (56,83 M€). Les crédits ouverts sur le chapitre 34-03 auront été de 509,6 MF (77,69 M€) et, compte tenu de la mise en place tardive et au coup par coup des crédits, d'une part, et de la tenue en décembre du Conseil européen de Nice, d'autre part, 207 MF (31,56 M€) ont du être reportés sur 2001.

3. À la ***défense***, la professionnalisation a conduit à une réévaluation des dotations en matière de sous-traitance. Les augmentations se sont élevées à 68 MF (10,37 M€) sur le chapitre 34-03 « Armée de l'air », à 31 MF (4,73 M€) sur le chapitre 34-04 « Armée de terre » et à 95 MF (14,48 M€) sur le chapitre 34-05 « Marine ».

Au chapitre 34-06 « Gendarmerie », les dépenses induites par le plan de redéploiement des forces de gendarmerie et l'arrivée de volontaires, ont entraîné une insuffisance de crédits de l'ordre de 400 MF (60,98 M€) sur l'article 20 « Locations immobilières », ainsi que de 70 MF (10,67 M€) sur l'article 10 « Fonctionnement des formations » au titre des changements de résidence. Ce besoin a été couvert en 2000 par les deux lois de finances rectificatives qui ont abondé ce chapitre de 510 MF (77,75 M€).

2) - Travaux d'entretien (5ème partie)

Les travaux d'entretien de la cinquième partie s'élèvent à 1 915 MF (291,94 M€) et ne représentent qu'une part très modeste de l'ensemble du titre III des budgets civils.

Tableau 28 - Dépenses de la cinquième partie du titre III par budget

En millions de francs

	1998	1999	2000	00 / 99
Agriculture, pêche et alimentation	133,6	123,8	151,3	22,2%
Culture	77,8	78,0	106,1	36,0%
Transports terrestres	7,5	7,5	9,4	25,3%
Routes	1 138,5	1 084,9	1 373,8	26,6%
Sécurité routière	159,4	157,0	172,0	9,6%
mer	94,2	99,8	102,2	2,4%
Total	**1 610,9**	**1 550,9**	**1 914,7**	**23,5%**

Plus de 86% des dépenses de la cinquième partie sont concentrées dans le secteur des transports et notamment sur le budget des ***routes***, qui progresse de 289 MF (44,06 M€), soit 27%, par rapport à 1999. Cette augmentation s'explique par une majoration des travaux d'entretien courant faisant suite aux intempéries de la fin 1999 et au passage du cyclone Lenny. Elle est couverte par une ouverture de 215 MF (32,78 M€) de crédits supplémentaires par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

3) - Subventions de fonctionnement (6ème partie)

Alors qu'elles avaient diminué de 6% en 1999, en raison du transfert vers le titre IV de certaines subventions du budget de la ***recherche***, les subventions de fonctionnement augmentent de 3,9%, passant de 53 229 MF (8 114,71 M€) à 55 312 MF (8 432,26 M€).

Tableau 29 - Dépenses de la sixième partie du titre III (principaux budgets)

En millions de francs

	1996	1997	1998	1999	2000	Variation 00 / 99
Total des budgets civils	**49 501**	**50 911**	**56 646**	**53 228,8**	**55 311,5**	**3,9%**
Recherche	19 942	20 368	22 571	18 176,5	18 281,8	0,6%
Enseignement supérieur	6 260	6 555	7 158	7 301,1	7 508,7	2,8%
Travail, emploi et formation professionnelle	5 317	5 286	5 396	6 186,4	7 044,0	13,9%
Industrie (a)	4 579	5 133	3 665	878,5	1 021,0	16,2%
Enseignement scolaire	4 014	4 443	7 872	10 035,2	10 890,3	8,5%
Culture	3 283	3 063	3 398	3 475,2	3 625,8	4,3%
Affaires étrangères (b)	1 545	1 462	1 589	2 039,8	2 097,7	2,8%
Transports aériens et météorologie (c)	917	911	928	1 146,0	1 003,5	-12,4%

(a) Budgets de ***l'industrie*** et des ***poste, télécommunications et espace*** regroupés en 1996 et 1997. Budget de l'***industrie*** et des ***services communs et finances*** regroupés en 2000.

(b) Budgets des ***affaires étrangères*** et de la ***coopération*** regroupés en 1999

(c) Budgets des ***transports aériens*** et de la ***météorologie*** regroupés en 1999

1. Depuis 1999, le titre III du budget de la ***recherche*** ne comporte plus que des subventions aux EPST ainsi que la subvention de fonctionnement du Comité national d'évaluation de la recherche (CNER). Le montant des crédits disponibles s'est élevé à 18 289 MF (2 788,14 M€) et les dépenses nettes à 18 281,8 MF (2 787,04 M€), soit 0,6% de hausse par rapport à 1999 mais 20% de baisse par rapport à 1998.

Tableau 30 - Principales subventions de fonctionnement versées par le budget de la ***recherche***

En millions de francs

Recherche	1996	1997	1998	1999	2000	Variation 00 / 99
36-21 : Centre national de la recherche scientifique et instituts nationaux	10 694	10 952	11 139	11 321,1	11 347,1	0,2%
36-22 : Institut national de la recherche agronomique	2 811	2 844	2 913	2 945,8	2 956,4	0,4%
36-51 : Institut national de la santé et de la recherche médicale	1 856	1 884	1 956	2 018,4	2 047,8	1,5%
Total des subventions versées par le budget de la *recherche*	**19 942**	**20 368**	**22 571**	**18 176,5**	**18 281,8**	**0,6%**

Les EPST les plus favorisés ont notamment été l'INRIA(21) (+4,6% en 2000, +8,25% sur trois ans) et l'INSERM avec 4,7% de hausse sur la période ; il s'agit de la traduction des priorités gouvernementales en faveur des technologies de l'information et des sciences du vivant.

2. Aux ***anciens combattants***, sur le chapitre 36-50 article 10 qui retrace les contributions aux frais de fonctionnement de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, les dépenses s'élèvent à 243,4 MF (37,11 M€). L'exercice 2000 a fait apparaître à nouveau une situation financière fragile déjà observée par la Cour(22)au titre des exercices 1992-1996. À cette situation s'ajoutent des difficultés techniques pour produire dans les délais prévus des documents comptables fiables pour la préparation des budgets annuels. Cette situation a conduit la tutelle à demander au début de l'année 2001 une expertise à l'inspection générale des finances et au contrôle général des armées et solliciter des propositions de réformes pour parvenir à un équilibre durable des comptes et de la gestion.

4) - Dépenses diverses (7ème Partie)

Les dépenses diverses s'élèvent à 23 380 MF (3 564,26 M€), soit une progression de 30,1% par rapport à 1999. Outre le contenu hétérogène de la septième partie qui explique ses évolutions erratiques, la hausse de cette année est imputable à des transferts en provenance de la ***justice*** et de l'***économie, des finances et de l'industrie***.

1. Sur le fascicule ***économie, finances et industrie***, les deux directions ayant signé des contrats d'objectif se voient dotées d'un chapitre global de fonctionnement. Il s'agit du chapitre 37-07 pour la DREE, qui retrace les moyens de fonctionnement des postes d'expansion économique et des directions régionales du commerce extérieur, y compris les crédits informatiques et de rémunération des personnels non-titulaires, et du chapitre 37-50 pour la DGI, qui englobe les moyens de fonctionnement de cette direction, y compris les dépenses domaniales, les remises versées aux débitants de tabac ainsi que les crédits de rémunération des personnels auxiliaires auparavant inscrits au chapitre 31-97.

(21) INRIA : Institut national de recherche en informatique et en automatique ; INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale.

(22) Cf. rapport public particulier sur l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants, juin 2000.

Le principe :

Les contrats d'objectif et de moyens signés par la DREE et la DGI présentent plusieurs particularités budgétaires. La Cour examinera attentivement leur mise en œuvre lors de ses contrôles portant sur les prochains exercices. Le principe de cette démarche, qui a donné lieu à de premiers contrats élaborés au cours de l'année 2000, est de fixer aux directions concernées des objectifs en termes d'accomplissement de leurs missions et d'optimisation de leur gestion en leur garantissant, sur la période sous contrat, un niveau d'emplois et de crédits, ainsi que des règles de gestion budgétaires assouplies.

Le cadre budgétaire de ces contrats est fixé par une dotation globale contractuelle, stabilisée pour la durée des contrats (période 2000-2002), qui doit absorber un certain nombre de facteurs d'évolution. D'autres éléments exogènes sont en revanche exclus de la dotation globale contractuelle : c'est notamment le cas des changements de cadre législatif et réglementaire. En contrepartie de cette stabilisation des moyens budgétaires, les directions bénéficient d'un assouplissement des règles concernant la gestion de leurs crédits :

- elles échappent en principe à la régulation budgétaire ;

- les crédits non consommés sont remis à la disposition des directions sous contrat. S'inscrivent dans cette perspective les virements opérés en cours d'année des chapitres de rémunération des personnels de la DGI et de la DREE vers leurs chapitres globaux de fonctionnement. Ces chapitres étant inscrits à l'état H, l'ensemble des crédits mis à disposition de la DREE et de la DGI deviennent de fait reportables, y compris les crédits de rémunération des personnels. Cette facilité, accordée dans un cadre contractuel, permet de s'affranchir de l'autorisation parlementaire pourtant nécessaire pour reporter des crédits sur l'exercice suivant dans des proportions supérieures aux 10% autorisés par l'ordonnance de 1959 ;

- les gains de productivité dégagés pourront être portés en cours de gestion d'un chapitre à l'autre. En poussant cette logique à l'extrême, la dotation globale contractuelle peut être assimilée en termes d'exécution budgétaire à un vaste chapitre globalisé. Compte tenu de l'importance des enveloppes en cause (1 070 MF pour la dotation globale contractuelle de la DREE, 21 970 MF pour la dotation globale de la DGI), cette souplesse, qui présente par ailleurs d'indéniables avantages en termes d'efficacité de la gestion publique, limite la portée de l'autorisation donnée par le Parlement au budget **économie, finances et industrie**.

La mise en œuvre :

1. Évolution des dépenses globales de la DGI

Les dépenses totales(23) de la DGI passent de 20 378,9 MF à 21 294,8 MF en 2000, soit une augmentation de 4,5%. La neutralisation du décalage du calendrier de versement des primes de rendement de la DGI, qui a minoré de 701 MF les dépenses de 1999, ramène cette progression à 1,02%. Les dépenses de personnel s'élèvent à 17 249,1 MF, en progression de 4,6% par rapport à 1999. La hausse est cependant ramenée à 0,3% après la neutralisation du décalage de calendrier. Les dépenses de fonctionnement passent de 3 883,5 MF en 1999 à 4296, 6 MF en 2000. En soustrayant les rémunérations de personnel auxiliaire, on parvient à un total de dépenses de fonctionnement de 4 045,7 MF, en augmentation de 4,2% par rapport à l'exercice précédent, principalement sous l'effet de la croissance des dépenses informatiques. Enfin, pour ce qui concerne la consommation des crédits de la DGI, on observe une forte hausse des reports sur le chapitre de fonctionnement, alimenté par virement des chapitres de rémunération des personnels. La nécessité d'absorber les effets du GVT et l'importance des projets informatiques devrait entraîner une résorption de ces excédents, qui atteignent 620 MF à la fin de l'exercice 2000.

2. Évolution des dépenses globales de la DREE

Les dépenses globales de la DREE progressent en 2000 de 56,8 MF par rapport à 1999, soit 5,5% (pour une évolution de 3% des crédits votés). La part des dépenses de personnel s'établirait à

(23) Sont également incluses dans la dotation globale contractuelle certains frais de justice et les crédits d'investissement inscrits au 57-90.

803,5 MF, en progression de 4,2% par rapport à l'exercice précédent. L'assimilation des crédits de rémunération des agents de droit local à des dépenses de fonctionnement peut paraître plus contestable que dans le cas des agents auxiliaires de la DGI, dans la mesure où il s'agit d'emplois permanents de personnels qui constituent une part substantielle des effectifs des postes d'expansion économique à l'étranger. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles ont cru de manière très significative en 2000 (9,4%), alors que les crédits restaient stables. La variation du taux de change (baisse de l'euro) a eu un fort impact en hausse sur les dépenses de fonctionnement de la DREE, dont la plus grande part est libellée en monnaie locale.

Par ailleurs, sur le chapitre 37-75 article 71 qui retrace les dépenses liées au recensement de la population, les dépenses se sont élevées à 313 MF (47,72 M€). Le coût total du recensement, tel qu'il figure au chapitre 37-75 s'établit ainsi à 1 119 MF (170,59 M€) fin 2000, auxquels il convient d'ajouter 15 MF (2,29 M€) de crédits ouverts au budget en 2001, soit un total de 1 134 MF (172,88 M€). La dépense liée au recensement précédent (1990), s'était élevé à 942 MF (143,61 M€), ce qui, en volume, équivaut à un coût de même grandeur.

2. À la ***justice***, le changement de périmètre constaté en 2000 par rapport à 1999 explique pour l'essentiel la progression de 38% (7 057 MF (1 075,83 M€) contre 5 103 MF (777,95 M€)) des dépenses constatée à la partie 37. En effet, le chapitre 37-33 « Service de la protection judiciaire de la jeunesse. Remboursement des prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné » retrace désormais les dépenses qui étaient jusqu'alors imputées au chapitre 34-33. Les dépenses se sont élevées à 1 375 MF (209,62 M€), en hausse de 10,1% par rapport à 1999.

3. Au budget de l'***intérieur***, les dépenses s'établissent à 2 794,9 MF (426,08 M€), en 2000 contre 2 971,3 MF (452,97 M€) en 1999, soit une baisse de 5,9%.

Le budget du **ministère de l'intérieur** compte désormais cinq chapitres globalisés en matière de fonctionnement des services. La globalisation était intervenue dès 1985 sur le chapitre 37-10 « Fonctionnement des préfectures ». Elle s'est faite à partir de 1990 pour les chapitres 34-01 « Fonctionnement de l'administration centrale », 34-31 « Sécurité civile » et 34-41 « Police nationale ». En 2000, s'est ajouté le chapitre 37-20 « Dotations globalisées de préfecture », qui rassemble les crédits de fonctionnement de quatre préfectures servant de test, à savoir celles du Doubs, du Finistère, de l'Isère et de la Seine Maritime, pour lesquelles le chapitre 37-20 rassemble des crédits de personnel, de fonctionnement courant et d'équipement, qui, auparavant, étaient répartis sur 9 chapitres budgétaires. Ces quatre préfectures représentent 1 490 emplois (soit 5,7% des emplois budgétaires de l'administration territoriale) et 77,2 MF (11,77 M€) de budget de fonctionnement hors personnel (loyers, dépenses d'entretien, fournitures, fluides, télécommunications,…).

B - GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

1) - Irrégularites constatées

Elles concernent des modifications de la répartition des crédits en cours de gestion et des opérations de répartition de crédits globaux(24) du budget général pour dépenses non encore ventilées, intervenues dans des conditions contestables. Comme au cours des deux années précédentes, et malgré les critiques déjà faites par la Cour, certains mouvements récurrents de répartition de crédits globaux pour dépenses non encore ventilées n'ont pas de raison d'être et

(24) L'article 7 quatrième alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que *des crédits globaux peuvent être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des finances.*

ne sont pas conformes aux exigences du texte susvisé dans la mesure où les crédits concernés pouvaient, dès la loi de finances initiale, être affectés aux chapitres qu'ils concernaient et sur lesquels, en définitive, ils ont été appliqués.

Ainsi, au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie*****,** au chapitre 34-94 « Dépenses d'informatique et de télécommunications » 130 MF (19,82 M€) ont été répartis vers le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », en faveur de l'administration centrale et de la direction générale de la comptabilité publique du **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, à hauteur, respectivement, de 16 MF (2,44 M€) par arrêté du 26 janvier 2000, de 113 MF (17,23 M€) par arrêté du 22 juin 2000, et de 1 MF (0,15 M€) par arrêté du 3 août 2000. Ces répartitions ont principalement financé la mise en œuvre du programme *Accord* (128,5 MF (19,59 M€) concernés), des études budgétaires et comptables (1,2 MF (0,18 M€)) et, plus marginalement, le soutien de la recherche en matière de finances publiques. Le projet *Accord*, en particulier, étant parfaitement identifié dès le stade de la loi de finances initiale (la nomenclature budgétaire comprend un article - 43- du chapitre 34-98, dédié aux « applications interministérielles de comptabilité Sigma et Accord »), aucune difficulté sérieuse n'était susceptible de faire obstacle à la dotation directe du chapitre concerné.

La situation n'est pas différente en ce qui concerne les 18 MF (2,74 M€) qui ont été répartis, par arrêté du 18 août 2000, depuis le chapitre 34-94 « Dépenses d'informatique et de télécommunications » de ce budget**,** vers différents fascicules budgétaires, ainsi qu'à hauteur de 5 MF (0,76 M€) vers les chapitres 34-97 « Juridictions financières. Moyens de fonctionnement », pour 1 MF (0,15 M€) et 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », pour 4 MF (0,61 M€) de la section économie, finances et industrie.

2) - Autres pratiques contestables

Elles intéressent, d'une part, des dotations budgétaires excédant les consommations prévisibles et d'autre part, des mouvements contradictoires et incohérents de crédits en cours de gestion.

a) - Dotations en lois de finances manifestement surévaluées

Au budget des ***affaires étrangères***, comme au cours des années précédentes, mais dans des proportions encore accrues, les dotations initiales du chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages exceptionnels » ont été sous-évaluées au regard des dépenses prévisibles, compte tenu, en particulier, des charges, estimées à 150 MF, que la France allait être amenée à supporter au cours de l'exercice à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne. Au total, les crédits ouverts ont atteint 510 MF (77,75 M€), soit plus de trois fois les dotations d'origine et les reports de l'exercice précédent, respectivement de 123 MF (18,75 M€) et 29 MF (4,42 M€), lesquels ont dû être complétés principalement par voie de répartitions de crédits globaux pour dépenses éventuelles, sous forme de trois arrêtés successifs, pour 250 MF (38,11 M€), et pour dépenses accidentelles au travers d'un arrêté pour 50 MF (7,62 M€), et, enfin, par voie d'abondement en loi de finances rectificative, à hauteur de 55 MF (8,38 M€). L'autorisation parlementaire n'a ainsi porté que sur une part minoritaire des crédits ouverts. Il y a également lieu d'insister sur le fait que le recours, en la circonstance, à la procédure d'avance de l'article 11-1er était irrégulier dès lors que le caractère urgent et imprévisible des dépenses concernées ne résultait que d'un défaut manifeste d'anticipation.

- ***Dotation dépourvue d'utilité réelle en loi de finances rectificative***

Au budget de la ***mer*****,** le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services déconcentrés et d'intérêt commun » a été abondé de 1,6 MF (0,24 M€) de crédits en loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, alors que les crédits sans emploi s'élevaient, en fin

d'exercice, à plus de 12 MF (1,83 M€). La même loi a fait bénéficier le chapitre 35-33 « Protection et aménagement du littoral. Entretien et exploitation » de 1 MF (0,15 M€) de crédits supplémentaires alors que les crédits sans emploi, à la fin de l'année 2000, se montaient à plus de 3,6 MF (0,55 M€).

C - UTILISATION IRREGULIERE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

Les anomalies relevées par la Cour portent, comme par le passé, sur des dépassements de crédits, des imputations irrégulières, ainsi que sur des interversions d'exercices (reports de charges).

1) - Dépassements de crédits (sur des chapitres de crédits à caractère évaluatif)

1. Au budget des ***services communs*** du **ministère de l'équipement, des transports et du logement**, pour la troisième année consécutive, le chapitre 37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles » enregistre des dépassements de crédits (plus de 90 MF (13,72 M€)) représentatifs de 85% du volume de la dotation initiale (près de 106 MF (16,16 M€)) et de 75% de la masse des crédits disponibles (120 MF (18,29 M€) environ). Sans être irréguliers, le chapitre concerné étant évaluatif par nature, ces dépassements de crédits récurrents témoignent d'une sous-estimation volontaire et systématique des dotations en loi de finances en méconnaissance du mouvement de judiciarisation croissante de l'activité du ministère, notamment en matière d'urbanisme et de voirie routière, en raison de l'extension du champ de sa compétence et de l'importance des prestations fournies par les services déconcentrés. Cette sous-évaluation est critiquable au regard du principe de sincérité budgétaire.

2. De même, au budget ***santé et solidarité*****,** pour la troisième année consécutive, le chapitre 37-91 « Frais de justice et réparations civiles » fait l'objet de dépassements de crédits (11 MF (1,68 M€)), qui représentent en volume plus de 14% des crédits ouverts (contre plus de 30% en 1999 et près de 25% en 1998). Les dotations initiales de ce chapitre sont, depuis plusieurs années, fixées à un montant invariant, qui ne prend aucun compte de l'évolution prévisible des dépenses. Un abondement systématique en loi de finances rectificative de fin d'année (68 MF en 2000) assure l'ajustement (partiel) des crédits aux consommations.

2) - Imputations irrégulières de dépenses

1. Au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie*****,** la loi de finances rectificative de fin d'année a fait bénéficier le chapitre 37-91 « Frais de justice et réparations civiles » de crédits supplémentaires à hauteur de 220 MF (33,54 M€) destinés notamment à financer, à concurrence de 162 MF (24,70 M€), le remboursement par l'État aux caisses primaires d'assurance maladie des frais d'indemnisation liés à la catastrophe de l'écroulement des gradins du stade de *Furiani*. L'imputation des dépenses en cause sur ce budget est contestable dans la mesure où la direction des affaires juridiques (Agence judiciaire du Trésor) ne traite pas de ce dossier et où aucune direction du **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** n'assure de responsabilités dans l'affaire concernée.

2. Une fraction des crédits inscrits au chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages exceptionnels » du budget des ***affaires étrangères***, de l'ordre de 40 MF, comme une partie des crédits inscrits au chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages exceptionnels » du budget de l'***intérieur***, ont été employées à financer une part des frais de déplacement du Président de la République. Ces imputations sont irrégulières, les charges concernées relevant exclusivement du Titre II « Pouvoirs publics ».

3. Au budget des ***routes*****,** comme en 1999, et en dépit des critiques portées à cet égard dans le rapport sur l'exécution des lois de finances 1999, des dépenses de communication ont été imputées sur le chapitre 35-42 « Routes. Entretien et maintenance », alors qu'elles relèvent, par nature, du chapitre 34-60 « Information, réalisation et diffusion de publications » du budget des ***services communs*** du **ministère de l'équipement, des transports et du logement**. De même, comme au cours des exercices antérieurs, les dépenses d'organisation de la participation française à l'exposition annuelle associée aux congrès mondiaux de l'AIPCR, confiée par la direction des routes à l'Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement (ISTED), association hébergée dans les locaux du ministère et financée notamment sur les crédits de ses centres d'études techniques, sont irrégulièrement imputées sur le chapitre 35-42.

4. Au budget des ***services communs*** du **ministère de l'équipement, des transports et du logement**, dans des conditions analogues à celles que relevait, jusqu'ici sans effet, la Cour dans le rapport d'exécution des lois de finances 1999, des frais d'études relatives au fonctionnement des services (telle que, par exemple, une étude de faisabilité sur la formation des agents du ministère), qui relèvent de crédits du titre III ont été imputées sur le chapitre 57-58 « Recherche scientifique et technique. Études, audits, expertises ». De même, des subventions relevant de crédits du titre IV (ou très éventuellement du titre VI) telles que le financement d'études préliminaires à la réalisation d'une station d'essai de chute des blocs par le laboratoire des Ponts et chaussées ou le financement partiel d'une session de formation organisée à l'étranger par une organisation professionnelle, ont été imputées sur le chapitre 57-58 Recherche scientifique et technique. Études, audits, expertises ».

5. À la ***sécurité routière*****,** comme au cours des exercice précédents, une partie des frais de maintenance et d'entretien des systèmes d'exploitation de la route mis en place dans les grandes exploitations est imputée sur le chapitre 53-48 « Sécurité et circulation routière. Investissements, équipements et études », alors que les dépenses considérées relèvent d'un chapitre du titre III (chapitre 35-43 « Sécurité et circulation routière. Entretien et fonctionnement ». La raison alléguée, qui a trait à l'insuffisance chronique des dotations du chapitre 35-43, ne saurait valoir justification de l'atteinte à la règle de spécialité des crédits.

6. Au budget ***urbanisme et logement*****,** enfin, des dépenses relevant du titre IV sont imputées irrégulièrement sur les crédits d'un chapitre du titre III (chapitre 34-30 « Moyens spécifiques de fonctionnement et d'information ».Ainsi, en particulier, du financement de la prise en charge par le club « HLM International » des frais de participation de stagiaires d'une banque publique polonaise, spécialisée dans le financement du logement social, à un stage de formation organisé.

3) - Interversions d'exercices (reports de charges)

Des atteintes au principe de l'annualité budgétaire[25], qui prennent la forme, selon le cas, de reports de charges relatifs aux exercices précédents ou sur l'exercice suivant, ainsi que, à l'inverse, de dépenses anticipées de l'exercice suivant, sont, cette année encore, relevées .

a) - Reports de charges des exercices précédents ou sur l'exercice suivant

Des reports de charges sur l'exercice ou constitués au cours des exercices antérieurs, ou même encore opérés sur l'exercice suivant l'année 2000, affectent principalement les mêmes chapitres budgétaires que les années précédentes.

([25]) Articles 2 (deuxième alinéa), 16 (premier alinéa) et 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

1. Au budget de la ***culture*****,** des dettes vis à vis d'entreprises publiques n'avaient toujours pas été acquittées à la fin de l'année 2000. Il s'agit principalement d'une dette envers France Telecom de 6,5 MF (0,99 M€) et d'un arriéré de 2,3 MF (0,35 M€) vis à vis de La Poste au titre de frais d'affranchissement effectués pour le compte du dépôt légal, exigibles au titre de la période postérieure au 1er janvier 1997, et que le ministère de la culture et de la communication estime devoir être prises en charge par le budget des ***charges communes***.

2. La situation du budget de l'***intérieur*** appelle une mention particulière. Ce ministère accumule, depuis 1994, des retards dans les paiements des dépenses se rapportant à la maintenance des hélicoptères, assurée pour son compte par le **ministère de la défense** dans le cadre d'un marché conclu avec la société *Eurocopter*. Les dettes contractées à ce titre, qui atteignaient 52 MF (7,93 M€) à la fin de 1994, puis, après apurement partiel, 11,7 MF (1,78 M€), à la fin de 1999, se sont accrues, au cours de l'exercice 2000, en raison de l'augmentation très sensible des dépenses de carburant sous l'effet conjoint des besoins nouveaux induits par la campagne de lutte contre les incendies de forêts et de la hausse des cours du pétrole, jusqu'à atteindre 27 MF (4,12 M€) à la fin de 2000.

b) - Dépenses anticipées de l'exercice suivant

Au budget ***santé et solidarité***, la dotation supplémentaire de 60 MF (9,15 M€) en loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a été justifiée par le financement de dépenses qui ne seront exposées qu'au cours de l'exercice suivant sous la forme d'actions de communication en 2001 sur la contraception et l'exclusion ainsi que de fonctionnement de la mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1er juillet 1901. Les crédits considérés n'étaient donc pas destinés à financer des dépenses de l'exercice, mais à anticiper irrégulièrement celles de l'exercice suivant.

CHAPITRE IV - DÉPENSES D'INTERVENTION

A - RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION

Après avoir progressé de 6,3% en 1999, les dépenses d'intervention civiles du titre IV ont diminué de 5,1% en 2000, pour s'établir à 484 984,8 MF (73 935,46 M€)(26). Cette forte réduction s'explique par les modifications du périmètre du titre IV, au premier rang desquelles figure le transfert de 39,5 MdF (6,02 Md€) de dépenses du budget de l'***emploi*** vers le Forec. Si l'on neutralise l'effet de ce transfert, les dépenses du titre IV progressent de 2,6%. Elles représentent désormais 26,9% des dépenses ordinaires des services civils. La part des budgets ***emploi*** et ***santé-solidarité*** dans le titre IV (41%) reflète l'importance des minima sociaux dans les dépenses d'intervention civile.

1) - Dépenses d'interventions politiques et administratives (première partie)

Les dépenses d'interventions politiques et administratives (24 902,7 MF), diminuent de 20,3% par rapport à 1999. Elles sont constituées à 90,3% des dépenses de l'***intérieur***.

1. La diminution de 6 317 MF (963,02 M€) des dépenses résulte principalement de la baisse de 5 030 MF (766,82 M€) constatée au chapitre 41-56 « Dotation générale de décentralisation » de l'***intérieur***, qui passe de 20 196 MF (3 078,86 M€) à 15 166 MF (2 312,04 M€). Celle-ci s'explique, notamment, par la compensation, sous forme de dotation budgétaire aux départements de la nouvelle tranche d'abaissement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et par la recentralisation des dépenses médicales des départements vers l'État, qui conduit à déduire de la dotation générale de décentralisation les crédits consacrés par les départements à l'aide médicale gratuite. En revanche, la dotation globale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse (1 384,7 MF (211,10 M€)) retracée au chapitre 41-57 a légèrement augmenté, après l'ouverture de crédits supplémentaires (34 MF) en loi de finances rectificative de fin d'année, correspondant pour cette région à la compensation de la perte de ressources résultant de la suppression de la vignette automobile.

2. Au budget des ***charges communes***, les dépenses nettes enregistrées sur le chapitre 41-25 « Plan d'urgence en faveur des lycées » s'élèvent à 22,7 MF (3,46 M€) en 2000, alors que 360,1 MF (54,90 M€) de crédits étaient disponibles. Ce chapitre a pour objet d'aider les régions à souscrire une enveloppe de prêts de 4 MdF (0,61 Md€) sur 4 ans, visant à réaliser des travaux de construction ou d'aménagement pour améliorer la vie quotidienne dans les lycées, en compensant le coût des emprunts.

En raison du faible attrait que ce dispositif semble exercer sur les régions et de la complexité de la procédure, la consommation des crédits à mi-parcours de ce plan d'urgence de 4 ans en faveur des lycées s'avère très faible et rend peu vraisemblable l'objectif qui lui avait été publiquement assigné.

2) - Dépenses d'action internationale (deuxième partie)

Les dépenses d'action internationale s'élèvent à 11 177 MF (1 703,92 M€) et poursuivent leur progression, avec 12,5% d'augmentation en 2000.

Les dépenses du titre IV des ***affaires étrangères*** sont constituées à 97% des dépenses d'action internationale (10 619 MF (1 618,86 M€), en hausse de +13,6%), principalement

(26)Le détail de l'évolution des dépenses du titre III figure en annexe, pages 348 et 349.

imputées au chapitre 42-31 « Contributions obligatoires », sur lequel les dépenses s'établissent à 4 423 MF (674,28 M€) en 2000, soit une augmentation de 34,7% par rapport à 1999. Plus de 50% sont consacrées à l'ONU et aux institutions spécialisées des Nations-Unies. S'agissant du budget ordinaire de l'ONU, la contribution de la France s'élève à 447,8 MF (68,27 M€), celle relative à l'UNESCO à 147,4 MF (22,47 M€) et celle liée aux opérations de maintien de la paix de l'ONU à 1 005 MF (153,21 M€).

3) - Dépenses d'action éducative et culturelle (troisième partie)

Les dépenses d'action éducative et culturelle (100 591,7 MF) progressent de 1,4%, après une hausse de 9% en 1999.

1. Le budget de l'***enseignement scolaire*** représente la part la plus importante de ces dépenses, avec 45 071 MdF (6 871,03 Md€) en 2000, en augmentation de 3,4%. Les mesures nouvelles ont concerné en 2000 la rémunération des enseignants du privé pour 1,3 MdF (0,20 Md€), le forfait d'externat pour 100 MF (15,24 M€) et les CES pour 150 MF (22,87 M€). Les crédits ouverts au chapitre 43-02 « Établissements d'enseignement privés : contribution de l'État au fonctionnement et subventions » dépassent de plus de 500 MF la loi de finances initiale et le taux de consommation des crédits a été de 96,2% (5 730 MF (873,53 M€) de dépenses), en raison notamment d'un abondement tardif de 110 MF en provenance du chapitre 43-01.

2. Au budget de l'***emploi***, les dépenses se sont élevées à 34 393 MF (5 243,18 M€), en retrait de 3,9% par rapport à 1999. Le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle » est le plus important de ce budget avec un montant de dépenses de 18 394 MF (2 804,15 M€), en diminution de 1% (à noter que le comité paritaire du congé individuel de formation – COPACIF - n'a pas versé 500 MF qu'il devait à l'État).

3. Sur les 7 812 MF (1 190,93 M€) de dépenses retracées au budget de l'***enseignement supérieur***, 96,7% proviennent du chapitre 43-71 consacré aux bourses et secours d'études. Le montant des crédits ouverts (7 944 MF (1 211,05 M€)) est supérieur de 9% à celui de l'exercice précédent mais les dépenses, qui sont de 7 554 MF (1 151,60 M€), ne progressent que de 5,8%.

4) - Dépenses d'action économique – Encouragements et interventions (quatrième partie)

La baisse de 21,6% des dépenses d'action économique, qui s'établissent à 111 047 MF (16 929,01 M€), est due à la diminution de 35,7% des dépenses imputées au budget de l'***emploi***.

1. Le budget 1999 de l'***emploi*** intégrait pour 42,7 MdF (6,51 Md€) au chapitre 44-77, les compensations par l'État des exonérations des cotisations sociales au titre de la réduction du temps de travail. Celles-ci ont été retirées du périmètre de ce budget en 2000, pour un montant de 39,49 MdF (6,02 Md€), afin d'être transférées au Forec, prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 pour prendre en charge, à compter du 1er janvier 2000, les allégements de charges sur les bas salaires (ristourne dégressive) et celles liées à la réduction du temps de travail. Toutefois, le Forec n'ayant pas été créé formellement, les ressources qui lui sont destinées sont en fait versées à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale(27).

(27) Il convient cependant de relever que devant la commission des comptes de la sécurité sociale, le 7 juin 2001, la ministre de l'emploi et de la solidarité a annoncé que le Forec sera effectivement mis en place après que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 aura précisé ses nouvelles conditions d'équilibre.

Par ailleurs, les dépenses du chapitre 44-01 « nouveaux services – nouveaux emplois » correspondent au versement à l'article 20 au Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitants Agricoles (Cnasea) de 10 800 MF (1 646,45 M€) au titre des emplois créés par les collectivités territoriales, établissements publics et associations (170 000 au 31 décembre 2000).

2. Le budget de l'***agriculture*** voit ses dépenses s'élever à 21 176 MF (3 228,26 M€), en hausse de 4,8% par rapport à 1999.

Le chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole », dont les dépenses ont été de 4 405,8 MF (671,66 M€) en 2000, se caractérise par la grande hétérogénéité de son contenu.

Il comprend, notamment, à l'article 76, la charge de l'apurement des aides financées par le Feoga-Garantie. Celle-ci a plus que doublé en 2000, s'élevant à 1 506 MF (229,59 M€) contre 706 MF en 1999.

Il convient de signaler que, suite à la délibération du 26 janvier 2001 de la commission de certification des comptes des organismes payeurs de dépenses financées par le Feoga-Garantie, qui déclare que « les comptes à transmettre à la Commission pour l'exercice financier Feoga 2000 n'ont pas les caractères d'intégralité, d'exactitude et de véracité requis », une charge d'apurement élevés au titre des dépenses du Feoga-Garantie pourrait peser sur le budget de l'***agriculture*** dans les prochaines années. En outre, les irrégularités relevées mettent en cause la qualité des comptes de l'État retraçant l'exécution des ces dépenses.

L'objectif de transparence budgétaire justifierait l'individualisation de cette charge à un chapitre évaluatif, qui pourrait le cas échéant être abondé en loi de finances rectificative.

En effet, la charge d'apurement sanctionne l'efficacité de la gestion des aides communautaires, tant par les services du ***ministère de l'agriculture****, que par les offices d'intervention, et les services du* ***ministère de l'économie et des finances*** *(douanes notamment), et mérite donc d'être présenté au Parlement.*

Il ne semble au demeurant guère y avoir d'obstacle à individualiser cette charge sur un chapitre particulier, plutôt qu'à la rattacher au chapitre 44-53 : les crédits d'intervention cofinancés par le Feoga-Garantie se retrouvent en effet, pour des montants élevés, sur d'autres chapitres (44-55 en particulier).

Le chapitre 44-53 supporte également, à l'article 10, les crédits versés aux offices agricoles. Ces crédits sont globalisés au niveau d'un seul article, et font l'objet d'une sous-répartition par arrêtés (non publiés au *JO*) en cours d'année, après consultation du conseil supérieur d'orientation et avis du ministère chargé du budget. En pratique, les écarts entre la répartition approuvée par le conseil supérieur d'orientation et les versements effectifs aux offices sont considérables, en raison, d'une part, de l'impact des mesures exceptionnelles de soutien à certaines productions ou catégories de producteurs, décidées en cours d'exercice, et, d'autre part, de la prise en compte de la situation de trésorerie des offices. La procédure retenue, à savoir le vote d'une enveloppe globale répartie ensuite selon les priorités du moment, apparaît comme un élément de souplesse utile pour la politique des filières, mais qui nuit à l'information du Parlement.

Il apparaît également que les crédits versés aux offices sur le chapitre 44-53 sont de nature différente, ce qui contrevient au principe de spécialité budgétaire. En effet, ces crédits sont destinés à assurer à la fois les interventions des offices, leur fonctionnement courant, mais aussi leurs investissements, dans la mesure où aucune subvention d'investissement ne leur est allouée au titre VI.

Sur le chapitre 44-55 « Prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes », principalement abondé par des crédits du Feoga-Garantie rattachés par voie de fonds de concours, sont payées les aides destinées aux éleveurs au titre de leur troupeau de vaches allaitantes. Les dépenses se sont élevées à 6 316,1 MF (962,88 M€) en 2000. Les primes au maintien des vaches allaitantes sont responsables de 210 MF (32,01 M€) de charge d'apurement Feoga en 2000, au titre des exercices 1995 et 1996, le système de contrôle du dispositif alors en vigueur ayant été jugé défaillant par les services de la Commission.

3. Les dépenses du budget des ***charges communes***, qui se sont élevées à 11 478 MF (1 749,81 M€), sont constituées à 91% par les dépenses du chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction », en augmentation de 28,5% par rapport à 1999. Cette forte progression est la conséquence de nombreuses clôtures de plans d'épargne logement qui ont entraîné une forte dépense en matière de primes d'épargne à l'article 30. La loi de finances initiale n'ayant pris en compte que très partiellement ce phénomène, et, en dépit d'un abondement en cours d'exercice, le dépassement a été massif, avec un montant de dépenses de 10 438 MF (1 591,26 M€), excédant les crédits ouverts de 1 215 MF (185,23 M€) et nécessitant l'ouverture des crédits correspondants en loi de règlement.

5) - Subventions aux entreprises d'intérêt national (cinquième partie)

Les subventions aux entreprises d'intérêt national s'élèvent à 35 593 MF (5 426,12 M€), en progression de 4,3% par rapport à 1999. Les subventions aux entreprises d'intérêt national sont majoritairement constituées de dépenses des budgets ***transports terrestres*** (67% du total), ***économie, finances et industrie*** et ***recherche*** comptabilisant respectivement 17% et 15% du total.

1. Les subventions aux entreprises publiques imputées sur le budget des ***transports terrestres*** recouvrent notamment une contribution versée à RFF (au titre des charges d'infrastructures ferroviaires) et à la SNCF (au titre du désendettement du service annexe de la dette). Depuis 1997, ces deux contributions sont regroupées dans un seul chapitre (45-43 « Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement »), en contradiction avec le principe de spécialité budgétaire.

Comme la Cour l'a indiqué dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, l'opacité ainsi organisée a facilité l'imputation d'une subvention irrégulière à la SNCF en 1999. Le même phénomène s'est reproduit en 2000 avec le versement de deux subventions irrégulières à la SNCF pour un montant total de 600 MF. En effet, alors que le précédent cahier des charges de la SNCF approuvé par le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 prévoyait en son article 38 la possibilité de recourir à un concours exceptionnel de l'État, le décret n° 99-11 du 7 janvier 1999 a, parmi de nombreuses autres modifications, supprimé l'article 38 dudit cahier.

La contribution de l'État au désendettement du service annexe de la dette de la SNCF a atteint 4,4 MdF (0,67 Md€), comme les années précédentes.

La contribution de l'État aux charges d'infrastructures ferroviaires a apparemment augmenté en LFI 2000 (13,3 MdF du fait du nouvel assujettissement de la subvention à la TVA) mais elle a été réduite en exécution (12,8 MdF dont 2 MdF environ de TVA). Comme l'an dernier, la Cour constate que la dotation aux charges d'infrastructures fait l'objet d'ajustements discrétionnaires en cours d'année. Certes, l'État peut légitimement estimer que sa contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires doit être ajustée à la baisse du fait de la montée en charge des autres ressources que perçoit RFF et notamment des péages. Mais ce

réajustement doit être fait dans la clarté, tant vis à vis de la représentation nationale que de l'établissement public auquel le lie une convention du 2 mars 1998.

En ce qui concerne le chapitre 46-41 « Contribution de l'État aux transports collectifs parisiens » (5,4 MdF (0,82 Md€)), la Cour regrette la réduction de six à deux du nombre des articles composant ledit chapitre qui ne permet plus de connaître le détail des concours apportés par l'État et notamment de distinguer les « indemnités compensatrices » destinées aux deux transporteurs parisiens, RATP et SNCF, des subventions pour réductions de tarif accordées pour des motifs sociaux.

2. Les subventions aux entreprises d'intérêt national imputées sur les budgets ***recherche*** et ***économie, finances et industrie*** baissent de 0,7%, pour s'établir à 11 302 MF (1 722,98 M€). Cette évolution est imputable à la diminution de la subvention à Charbonnages de France, de l'ordre de 8,5%, qui intégrait en 1999 à hauteur de 220 MF (33,54 M€) la couverture par l'État de charges financières relatives à la période 1997-2000. La subvention de 2 810 MF (428,38 M€) versée en 2000 est complétée par une dotation en capital de 2 100 MF (320,14 M€), financée à partir des recettes de privatisation, enregistrées sur le CAS n° 902-24. La hausse de 5,4% de la subvention à l'IPSN, qui s'établit à 959,5 MF (146,27 M€), intègre les dépenses exceptionnelles liées à la séparation de cet organisme du CEA, qui a été regroupé avec l'office de protection contre les radiations ionisantes (OPRI) au sein d'un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial : l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

6) - Dépenses d'action sociale – Assistance et solidarité (sixième partie)

Les dépenses imputées sur la sixième partie du titre IV s'élèvent à 177 380 MF (27 041,41 M€), en progression de 4,4% par rapport à 1999.

1. L'essentiel de la hausse enregistrée en 2000 est imputable au budget ***santé-solidarité***, qui supporte les dépenses de subventions du nouveau fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie[28], inscrites au chapitre 46-82 article 10. Ces dépenses se sont élevées à 5 250 MF (800,36 M€) en 2000, alors que les crédits ouverts en LFI atteignaient 7 000 MF (1 067,14 M€), cet écart s'expliquant par une montée en charge du dispositif moins rapide que prévue.

Les dépenses nettes correspondant au RMI, retracées au nouveau chapitre 46-83 article 20, se sont élevées à 29 243 MF (4 458,07 M€), soit une baisse de 8,3% par rapport à 1999. La diminution constatée en 2000 tient à la conjugaison de plusieurs facteurs : une baisse de 4,3% des effectifs d'allocataires (1 072 258 en 2000 contre 1 120 251 en 1999), un montant exceptionnellement élevé des dépenses de RMI en 1999, sur lesquelles avaient été imputées les primes de Noël et les revalorisations 1998 et 1999, le report sur 2001 du versement de la prime de Noël et d'une partie de la revalorisation accordées pour 2000, et, enfin, la progression de la dette de l'État, qui s'élevait à la fin 2000 à 1 891 MF (288,28 M€). Toutefois, les deux derniers éléments qui ont concouru à la baisse de la dépense de RMI en 2000 s'apparentent à un report de charge sur les exercices ultérieurs.

---

(28) La création de la CMU a par ailleurs eu pour conséquence la réduction de la dotation globale de décentralisation du fait de la suppression de la compétence des départements en matière d'aide médicale (chapitre 41-56 de l'intérieur), le transfert d'une fraction des droits de consommation sur le tabac au profit de la CNAM (3 500 MF), la suppression de 807 MF de dépenses sur l'ancien chapitre 46-23 du fait de la suppression de l'aide médicale de l'État, et l'ouverture de 495 MF sur le nouveau chapitre 46-82 article 20 au titre du financement de l'aide médicale résiduelle.

La contribution de l'État au financement de l'allocation aux adultes handicapés a atteint 26 400 MF (4 024,65 M€) en 2000, en progression de 6,6%. L'augmentation des effectifs indemnisés (+2,7%), liée au vieillissement de la population et à une dérive tendancielle du régime, ainsi que l'apurement de la dette de l'État, qui s'élevait à 498 MF (75,92 M€) fin 1999, expliquent en partie cette hausse, qui tient également à la revalorisation du montant de l'allocation.

Les dépenses d'action sociale et de lutte contre l'exclusion, regroupées sur le nouveau chapitre 46-81, ont atteint 5 605 MF (854,48 M€), en augmentation de 36,6% par rapport à 1999. Cette progression est notamment imputable à la prise en charge par l'État du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FASTIF), alors que la dépense correspondante était auparavant portée par la CNAM. Cette budgétisation, réalisée par la loi de finances rectificative de décembre 2000, a augmenté de 946,6 MF (144,31 M€) les dépenses de lutte contre l'exclusion imputées sur le budget général.

2. Les dépenses de subvention au fonds de solidarité pour le chômage (chapitre 46-71 article 50), imputées sur le budget de l'***emploi***, ont diminué de 5,9%, pour s'établir à 9 966 MF (1 519,31 M€), sous l'effet de la forte baisse des effectifs indemnisés, passés de 508 600 à 479 800, en raison de l'amélioration de la conjoncture. On note par ailleurs une dépense de 650 MF (99,09 M€) sur le chapitre 46-71 article 70 consacré à la validation des points de retraite, qui n'avait enregistré aucune dépense depuis 1995. Un accord a en effet été trouvé en mars 2000, permettant de procéder au remboursement des sommes dues à l'AGIRC et à l'ARRCO au titre des périodes de chômage indemnisées par l'État et de périodes passées en préretraite.

3. Les dépenses du chapitre 46-90 « Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale » des ***charges communes*** intègrent désormais les dépenses de financement de la subvention d'équilibre du BAPSA, qui atteignent 5 700 MF (868,96 M€) en 2000, en dépassement d'environ 2 200 MF (335,39 M€) par rapport à la dotation inscrite en loi de finances initiale. Cet écart s'explique par l'évolution réelle des dépenses d'assurance maladie en 2000, supérieure aux évolutions tendancielles enregistrées par le régime, et par une évolution défavorable des revenus agricoles, qui a réduit l'assiette des cotisations.

La majoration de l'allocation de rentrée scolaire a par ailleurs représenté une dépense globale de 7 100 MF (1 082,39 M€) en 2000, dont 2 300 MF (350,63 M€) imputés sur le budget des ***charges communes***(29). Le solde est pour l'essentiel pris en charge par la CNAF, qui portera la totalité de la dépense en 2001.

4. Les pensions d'invalidité et allocations rattachées au budget ***anciens combattants*** représentent une dépense de 17 021 MF (2 594,83 M€), en diminution de 3,5% par rapport à 1999, en raison de la démographie déclinante des anciens combattants pensionnés de guerre ou de leurs ayants cause. On note également sur ce fascicule une diminution sensible des dépenses du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine, qui se sont établies à 913 MF (139,19 M€) en 2000, contre 1 255 MF (191,32 M€) en 1999 en raison de l'amélioration du marché du travail et de la sortie du dispositif de ressortissants en âge de quitter la vie active. Inversement, les dépenses consacrées à la retraite du combattant (chapitre 46-21) atteignent 2 688 MF (409,78 M€), en hausse de 9,5% par rapport à 1999, cette progression s'expliquant par l'arrivée massive à l'âge de 65 ans des combattants de la troisième génération du feu (AFN) et à l'assouplissement progressif des conditions d'attribution de la carte du combattant.

(29) Les résultats comptables de l'exercice 1999 de la CNAF ayant fait apparaître un avoir de l'État de 577 MF (87,96 M€) au titre des dépenses de majoration de l'ARS, l'ouverture de crédits sur le budget des charges communes a été ramenée à 1 723 MF (262,67 M€).

5. La contribution de l'État au financement des aides à la personne, imputée sur le chapitre 46-40 du budget ***urbanisme et logement***, atteint 34 515 MF (5 261,78 M€) en 2000, en progression de 3,1%. Elle comprend deux volets :

- une contribution au fonds national de l'habitation (FNH) au titre de l'aide personnalisée au logement (APL), dont le montant, 15 400 MF (2 347,71 M€), est inférieur de 1% aux dépenses 1999. Cette évolution s'explique par une baisse de l'APL accession, en raison de l'arrivée à échéance des contingents de nombreux PAP accordés entre 1980 et 1985, et un ralentissement de l'APL locative, imputable à l'évolution favorable des revenus des allocataires et à la modération des hausses de loyers dans le parc HLM ;
- une contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL) au titre du financement de l'allocation de logement à caractère social (ALS), à hauteur de 19 115 MF (2 914,06 M€), soit une hausse de 6,9%. La contribution de l'État au FNAL pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées a par ailleurs cru de 30%, pour atteindre 170 MF (25,92 M€).

6. Les dépenses d'aide juridique, inscrites au chapitre 46-12 du budget de la ***justice***, s'élèvent à 1 233,5 MF (188,05 M€), en diminution de 4,8% par rapport à 1999, alors que les crédits votés en loi de finances initiale avaient augmenté de 6,9%, tenant compte de l'impact du projet de loi renforçant la présomption d'innocence et autorisant l'intervention de l'avocat dès la première heure de la garde à vue. La faible consommation des crédits ouverts (71%) s'explique notamment par un montant d'admission à l'aide judiciaire moindre que prévu, et par le report à 2001 des mesures relatives à la garde à vue.

7) - Dépenses d'action sociale – Prévoyance (septième partie)

Les dépenses d'action sociale – prévoyance se sont élevées à 24 294 MF (3 703,60 M€) en 2000, en baisse de 3% par rapport aux dépenses de 1999. Les changements de nomenclature, et en particulier le regroupement sur la sixième partie de certaines dépenses d'action sociale, expliquent cette évolution.

Les dépenses du budget ***santé-solidarité*** ont été majorées des aides exceptionnelles au service public hospitalier, destinées à améliorer le remplacement des agents absents dans les établissements de santé. Les dépenses enregistrées à ce titre, qui se sont élevées à 1 993 MF (303,83 M€)(30), ont été imputées sur le chapitre 47-20 « Aides exceptionnelles au service public hospitalier », créé en gestion.

Sur les autres ministères, l'augmentation des effectifs de retraités entraîne enfin la progression de trois postes de dépenses : les majorations de rentes servies par les mutuelles aux anciens combattants mutualistes, inscrites sur le chapitre 47-22 du budget des ***anciens combattants***, s'établissent à 501 MF (76,38 M€) en 2000, en progression de 10,6% par rapport à 1999 ; les charges de retraite de la SNCF, inscrites sur le chapitre 47-41 du budget des ***transports terrestres***, représentent une dépense de 13 980 MF (2 131,24 M€) en 2000, en augmentation de 1,5% par rapport à 1999 ; les subventions à l'ENIM, établissement public chargé de la protection sociale des gens de mer, imputées sur le budget de la ***mer*** au chapitre 47-37 progressent de 6,3% par rapport à 1999, s'établissant à 4 616 MF (703,70 M€) en 2000.

(30) Bien que ce dispositif soit prévu pour trois années, la deuxième tranche n'a pas été intégrée dans la LFI 2001. Une ouverture en gestion sera donc nécessaire.

B - GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

1) - Irrégularités concernant les répartitions de crédits

Elles mettent en cause des mesures de répartition de crédits globaux, tour à tour, pour dépenses non encore ventilées et pour « dépenses accidentelles ».

a) - Mesures de répartition de crédits pour dépenses non encore ventilées (article 7)

Au budget de l'***agriculture***, des opérations de répartition de crédits globaux(31) ont été accomplies en méconnaissance du principe de spécialité des crédits budgétaires par nature. C'est ainsi que 63 MF (9,60 M€) ont été prélevés sur le chapitre 61-02 « Conservatoire de la forêt méditerranéenne » pour être appliqués à différents chapitres du même budget, dont les chapitres 44-92 « Fonds forestier national et office national des forêts » pour 13 MF (1,98 M€), 51-92 « Espace rural et forêts. Travaux et acquisitions » pour 7,4 MF (1,13 M€), ainsi qu'à différents chapitres du budget de l'***intérieur***, dont les chapitres 41-31 « Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours », pour 4,5 MF (0,69 M€) et 34-31 « Défense et sécurité civile. Moyens de fonctionnement », pour 5,5 MF (0,84 M€).

Ce mouvement de répartition, qui s'opère au profit des même chapitres qu'en 1998 et 1999, reproduit la même irrégularité que précédemment consistant à ventiler des crédits du titre VI vers des chapitres du titre V, mais aussi des titres III, IV, relevant, pour certains d'entre eux, d'un autre fascicule budgétaire. Outre que ces mesures ont pour effet de répartir des crédits d'investissement sur des chapitres de fonctionnement, ils reviennent à effectuer, selon le cas concerné, des opérations de transfert ou de virement en s'affranchissant des règles prévues à l'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

b) - Mesures de répartition de crédits globaux pour "dépenses accidentelles" (article 11)

Au budget de l'***agriculture*****,** également, pour les raisons rappelées ci-dessus, des crédits à hauteur de 50 MF (7,62 M€) ont été ouverts, au chapitre 44-70 « Promotion, contrôle de la qualité », par décret du 14 novembre 2000, selon la procédure de répartition de crédits globaux pour dépenses accidentelles. Ce mouvement, destiné à financer des mesures d'abattage supplémentaires rendues nécessaires dans le cadre de la prévention de l'épidémie ESB, apparaît contestable ; les dépenses financées pouvant difficilement être regardées comme présentant un caractère imprévisible, d'autant plus que l'inscription des crédits correspondants avait été envisagée au stade de la préparation de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

2) - Autres pratiques contestables

Elles ont consisté en certaines pratiques récurrentes de nature à obscurcir les conditions dans lesquelles est donnée l'autorisation parlementaire, dans des dotations en lois de finances manifestement disproportionnées au volume des consommations prévisibles, ainsi que dans des mouvements de modifications de crédits en cours de gestion.

a) - Certaines présentations obscurcissent les conditions de l'autorisation parlementaire

Au budget de la ***culture*****,** les subventions aux établissements publics sont dispersées entre, d'une part, le chapitre 36-60 « Subventions aux établissements publics » du titre III, qui dispose

(31) Effectués sur le fondement de la procédure prévue à l'article 7 dernier alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (répartition de crédits globaux ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés)

de 3 620 MF (551,87 M€) de crédits, répartis entre 56 établissements publics bénéficiaires, et, d'autre part, les chapitres 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national » et 43-92 « Commandes artistiques et achats d'œuvres d'art » du titre IV, qui retracent 473 MF (72,11 M€) de crédits, répartis entre 32 établissements bénéficiaires, selon des critères tenant plus à la nature juridique des entités concernées qu'à une logique fonctionnelle, et au demeurant peu clairs.

Par ailleurs, comme depuis 1997, et malgré les observations formulées par la Cour, l'intégralité des crédits du chapitre 41-10 « Dotation générale de décentralisation. Compensation des transferts de compétence dans le domaine culturel » consacrés à l'aide publique à la lecture et destinés à être répartis entre les bibliothèques au niveau régional, qui se sont élevés à près de 949 MF (144,67 M€) en 2000, a été transférée, par arrêté du 6 avril 2000, vers le chapitre 41-56 « Dotation générale de décentralisation » du budget de l'***intérieur*****,** à concurrence de 909 MF (138,58 M€), ainsi que vers le chapitre 41-57 « Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse » à hauteur de 40 MF (6,10 M€).

b) - Dotations en lois de finances manifestement disproportionnées aux consommations prévisibles

- ***Sous-dotation en loi de finances initiale***

Dans plusieurs cas, la sous-dotation d'un chapitre budgétaire en loi de finances initiale au regard des consommations prévisibles de l'exercice a atteint un niveau tel que la portée de l'autorisation budgétaire initiale s'en est trouvée fortement réduite.

Ainsi, au budget des ***affaires étrangères*****,** la dotation initiale du chapitre 42-31 « Participation de la France à des actions internationales. Contributions obligatoires » est très largement insuffisante. Elle a été fixée sur la base d'une hypothèse irréaliste de réduction du niveau prévisible du coût des opérations de maintien de la paix : les ouvertures initiales se montaient à 3 138 MF (478,39 M€), soit 19 MF (2,90 M€) de moins que lors de l'exercice précédent. Au-delà des reports dont il a bénéficié à hauteur de 233 MF (35,52 M€), le chapitre concerné a dû être abondé, en cours de gestion, de plus de 1 169 MF (178,21 M€) de crédits supplémentaires, soit 37% du volume de sa dotation initiale, principalement, par les deux lois de finances rectificatives successives, pour 1 080 MF (164,64 M€), dont 840 MF (128,06 M€) au titre de celle du 30 décembre 2000. Ces ouvertures tardives ont eu pour conséquence de mettre la France dans l'incapacité d'honorer à temps ses obligations en matière de contributions obligatoires, et notamment celles dues au titre des opérations de maintien de la paix.

Au budget des ***charges communes*****,** le chapitre 46-90 « Versements à divers régimes de sécurité sociale », qui retrace notamment les crédits sur lesquels sont imputées la subvention d'équilibre de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (BAPSA) ainsi que la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), a reçu une dotation en loi de finances initiale de 7 144 MF (1 089,10 M€) qui ne prenait en considération, ni l'augmentation très sensible de la subvention d'équilibre au BAPSA (environ 2 200 MF (335,39 M€)), ni la prise en charge par le budget de l'État d'une fraction de la majoration exceptionnelle d'ARS (1 700 MF (259,16 M€)). L'ajustement des crédits ouverts aux dépenses nettes n'a pu être réalisé que par l'intervention d'une dotation massive en loi de finances rectificative de fin d'année (3 583 MF (546,22 M€)). Cette erreur de prévision (s'agissant de l'augmentation de la subvention BAPSA), comme le choix de ne pas budgéter en loi de finances initiale une dépense d'autant plus certaine que le Premier ministre avait annoncé, dès l'été 1999, sa pérennisation à compter de 2000 (s'agissant de la majoration ARS) réduisent la portée de l'autorisation budgétaire.

- ***Sur-dotation en loi de finances initiale***

En plusieurs cas, au contraire, la sur-dotation d'un chapitre budgétaire en loi de finances initiale, souvent récurrente d'une année sur l'autre, est patente et se traduit par la permanence de reports très élevés de crédits, en fin d'exercice.

1. Au budget des ***charges communes***, le chapitre 46-91 « Diverses aides en faveur des rapatriés prises en charge par l'État » a fait l'objet d'une dotation en loi de finances initiale de 216 MF (32,93 M€), qui excède à elle seule les consommations constatées, soit 196 MF (29,88 M€), et n'avait aucune raison d'être compte tenu de l'importance des reports sur l'exercice, s'établissant à 426 MF (64,94 M€).

2. Au budget de l'***emploi*****,** au chapitre 44-01 « Programme nouveaux services - nouveaux emplois » où sont imputés les crédits de financement des emplois jeunes créés par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 (350 000 emplois durables prévus à l'intention des jeunes, accompagnés d'une aide financière forfaitaire dispensée pendant une durée de cinq ans et revalorisée chaque année proportionnellement à l'évolution du SMIC), les dotations initiales ont été fixées à 21 340 MF (3 253,26 M€) - elles se montaient à 13 920 MF (2 122,09 M€) en loi de finances initiale 1999 et à 8 050 MF (1 227,21 M€) en loi de finances initiale 1998, soit une augmentation de 165% en deux ans - alors même que les reports de l'exercice précédent s'élevaient à 1 210 MF (184,46 M€). La disproportion existant entre cette dotation initiale et le volume des consommations prévisibles et vérifiées de l'exercice ont rendu nécessaire l'annulation de 3 512 MF (535,40 M€) de crédits, intervenue par arrêté du 15 novembre 2000, précédée d'un virement de 650 MF (99,09 M€) vers d'autres chapitres du titre IV du budget de l'***emploi***, par décret du 31 juillet 2000.

3. Au budget de l'***enseignement supérieur*****,** le chapitre 43-71 « Bourses et secours d'étude » a fait l'objet d'une dotation en loi de finances initiale de 7 854 MF (1 197,33 M€), supérieure de plus de 9% à celle de 1999 (7 178,5 MF (1 094,36 M€)) et de 19,5% à celle de 1998 (6 570,2 MF (1 001,62 M€)). Le niveau de cet abondement paraît d'autant moins pertinent que le chapitre a, ces dernières années, enregistré de lourds reports de crédits (123 MF de 1997 sur 1998 ; 166 MF de 1998 sur 1999 ; 164 MF (25,00 M€) de 1999 sur 2000) et bénéficie traditionnellement de rattachements de fonds de concours correspondant au remboursement par les étudiants des prêts d'honneur qui leur ont été accordés (près de 27 MF (4,12 M€) en 2000). Comme au cours de la gestion 1999, mais dans des proportions accrues, cette situation est à l'origine d'annulation de crédits, à hauteur de 100 MF (15,24 M€) - contre 55 MF (8,38 M€) en 1999 - intervenue par arrêté du 15 novembre 2000.

Les crédits non consommés s'élèvent à 390 MF, dont 96,6% concernent ceux l'article 10 finançant le dispositif des bourses de l'enseignement supérieur. Ce solde de gestion tient, pour partie, au décalage classique entre années universitaire et civile et aux réformes ayant modifié la structure de répartition des boursiers sur critères universitaires (baisse de 47 à 43% des bourses de 5ème échelon). Le chapitre 43-71 est cependant régulièrement sur-doté de manière significative.

- ***Dotations dépourvues d'utilité en loi de finances rectificative***

Au budget de la ***mer*****,** le chapitre 45-35 « Flotte de commerce. Subventions » a reçu 22 MF (3,35 M€) en loi de finances rectificative de fin d'année, alors que près de 21,5 MF (3,28 M€) demeuraient sans emploi en fin d'exercice. De même, la même loi a fait bénéficier le chapitre 46-37 « Gens de mer et professions de la filière portuaire » de 11 MF (1,68 M€), alors que les crédits disponibles atteignaient plus de 92 MF (14,03 M€) en fin d'année.

c) - Mouvements contradictoires de modifications de crédits en cours de gestion

Dans un cas précis, qui, au demeurant, n'est pas unique, les mêmes chapitres budgétaires ont fait l'objet de mesures d'annulation de crédits après avoir été abondés, quelques mois auparavant, en loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

En effet, au budget de l'***enseignement scolaire*****,** le chapitre 31-90 « Personnels d'administration. Rémunérations », le chapitre 43-01 « Établissements d'enseignement sous contrat. Rémunérations » ainsi que le chapitre 43-71 « Bourses et secours d'études » ont reçu des dotations complémentaires substantielles en loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, respectivement de 20 MF (3,05 M€), 50,5 MF (7,70 M€) et 8,5 MF (1,30 M€) avant de faire l'objet d'annulations de crédits à hauteur, respectivement, de 200 MF (30,49 M€), 130 MF (19,82 M€) et 107 MF (16,31 M€). Il est d'ailleurs à noter que ces mêmes chapitres présentent des soldes d'exécution en fin d'exercice très largement positifs. Dans chacun de ces trois cas, l'abondement du chapitre en loi de finances rectificative ne se justifiait nullement et traduit une insuffisance de prévision des consommations au cours du second semestre de l'exercice. Celle-ci est particulièrement évidente dans le cas du chapitre 43-71 qui a bénéficié, ces dernières années, de reports de crédits imposants, mis en évidence par la Cour dans son rapport d'exécution des lois de finances 1999 (près de 58 MF (8,84 M€) de 1998 sur 1999) et qui sont en forte augmentation de 1999 sur 2000 (110 MF (16,77 M€)).

Dans un autre cas, un même chapitre a enregistre des mouvements contradictoires et incohérents d'annulations suivies de dotations complémentaires en loi de finances rectificative.

Au budget ***urbanisme et logement***, le chapitre 46-40 « Contribution de l'État au financement des aides à la personne », qui avait bénéficié d'un abondement de 20 MF (3,05 M€) en loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, pour pourvoir au financement de la compensation du surcoût de la majoration des aides versées aux jeunes de moins de 25 ans en situation précaire, a fait l'objet, quatre mois plus tard, d'une annulation de 400 MF (60,98 M€) de crédits par arrêté du 15 novembre 2000 destinée à gager des ouvertures de crédits sur d'autres chapitres en loi de finances rectificatives du 30 décembre 2000.

C - UTILISATION IRREGULIERE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

Sont concernés des imputations irrégulières de dépenses, ainsi que différents reports de charges.

1) - Imputations irrégulières de dépenses

Au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie*****,** la loi de finances rectificative de fin d'année a fait bénéficier le chapitre 44-42 « Interventions diverses » d'une dotation supplémentaire de 255 MF (38,87 M€) destinée à financer, à hauteur de 250 MF (38,11 M€), le remboursement par trois ministères (***défense***, pour 187,5 MF (28,58 M€), ***économie, finances et industrie***, pour 50 MF (7,62 M€), ***justice***, enfin, pour 12,5 MF (1,91 M€)), des frais exposés par les opérateurs en matière de télécommunications pour les opérations d'interception administratives et judiciaires des communications GSM. L'imputation de la totalité des dépenses concernées sur ce budget est contestable dans la mesure où ce dernier n'est concerné qu'à proportion de 20% seulement de leur montant.

Au budget de la ***justice***, les crédits destinés à financer la prise en charge des annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales au titre de bâtiments judiciaires dont la construction ou l'entretien leur incombait avant la réforme intervenue en 1987 (126,3 MF (19,25 M€) en dotations initiales) sont inscrits au chapitre 41-11 « Subventions en

faveur des collectivités » sur lequel sont imputées les charges correspondantes. Cette imputation est irrégulière, les dépenses concernées devant être regardées comme des subventions d'investissement relevant du titre VI.

2) - Interversion d'exercices (reports de charges)

Elles mettent en cause, principalement, des reports de charges relatifs aux exercices précédents.

1. Au budget des ***anciens combattants***, les crédits du chapitre 46-24 « Prestations remboursées par l'État au titre de la section comptable *invalides de guerre* du régime général de l'assurance maladie » servent à financer les remboursements à la CNAMTS du montant des prestations maladie et maternité servies aux pensionnés de guerre par le régime général. Un premier litige oppose le ministère des anciens combattants à la CNAMTS au sujet d'arriérés de paiement au titre des opérations des exercices 1991 et 1992 (275,3 MF (41,97 M€) au 31 décembre 1999). Un second différend, apparu en 1996, à la suite du passage à la comptabilisation en droits constatés des caisses de sécurité sociale, porte sur une somme de 16 MF (2,44 M€).

2. Au budget ***santé-solidarité***, sur les chapitres 46-33 « Prestations obligatoires en faveur du développement social » qui supporte une dette de 239 MF (36,44 M€) au terme de l'exercice 2000, 46-81 « Action sociale et lutte contre l'exclusion et d'intégration » qui accuse, à la fin de l'année 2000, des dettes pour un montant de 26,7 MF (4,07 M€) et 46-82 « Couverture maladie universelle et aide médicale », dont la dette au titre de l'aide médicale s'élève à 764 MF (116,47 M€) à la fin de l'année 2000, les dotations en loi de finances initiale sont presque intégralement consommées et ne permettent de réduire que marginalement les dettes contractées.

CHAPITRE V - DÉPENSES EN CAPITAL

En 2000, les moyens accordés aux services civils et militaires ont augmenté tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Un volume élevé d'autorisations de programme a été ouvert dans les deux lois de finances rectificatives. Les crédits de paiement disponibles ont été supérieurs à leur niveau 1999 malgré la diminution des crédits ouverts en loi de finances, en raison de l'augmentation des reports mais également d'un niveau d'annulations particulièrement faible. La progression des dépenses n'a toutefois pas suivi celle des moyens(32).

Après une analyse générale de ces évolutions, quelques questions font l'objet d'une analyse particulière.

A - AUTORISATIONS DE PROGRAMME

1) - Loi de finances initiale

Tableau 31 - Autorisations de programme - Dotation initiale.

En milliards de francs

Nature des crédits	1995	1996	1997	1998	1999	2000	En Md€
Budget général							
Loi de finances initiale	179,5	175,4	181,0	152,7	166,8	171,7	26,18
Services civils							
Loi de finances initiale	81,2	83,1	92,3	71,7	80,8	84,2	12,84
Pourcentage du total	45,2%	47,4%	51,0%	46,9%	48,4%	49,1%	49,1%
Services militaires							
Loi de finances initiale	98,2	92,3	88,7	81,0	86,0	87,5	13,34
Pourcentage du total	54,8%	52,6%	49,0%	53,1%	51,6%	50,1%	50,1%

Les autorisations de programme votées en loi de finances initiale continuent de progresser par rapport aux montants ouverts en 1998 et 1999, tant pour les services civils que pour les services militaires, pour atteindre au total 171,7 MdF (26,2 Md€). Elles restent toutefois inférieures au niveau atteint en 1997, et même en 1995 et 1996 pour les services militaires.

Deux causes essentielles expliquent cette progression pour les budgets civils.

Tout d'abord, la loi de finances initiale a procédé à la rebudgétisation de comptes d'affectation spéciale. Ainsi, la suppression du fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) a conduit à réintégrer 599 MF (91 M€) au budget de l'***urbanisme et du logement***, 580 MF (88 M€) au budget des ***routes***, 280 MF (43 M€) au budget des ***transports terrestres***. De même, la budgétisation du fonds de concours du programme de sûreté nucléaire dont bénéficiait la direction de la sûreté des installations nucléaires a augmenté de 500 MF (76 M€) le budget de l'***économie, des finances et de l'industrie***.

Ensuite, 2000 est l'année de lancement du contrat de plan État-régions. Le volume des autorisations de paiement initiales pour les investissements routiers est en conséquence passé de 2,35 MdF (0,36 Md€) en 1999 à 2,64 MdF (0,4 Md€) en 2000 hors impact de la

(32) Le détail de l'évolution des dépenses en capital figure en annexe, pages 350et 351.

budgétisation du FARIF. Le démarrage parallèle du plan Université du troisième millénaire (U3M) au budget de l'***enseignement supérieur*** a pour conséquence une progression des autorisations de programme de 800 MF (122 M€), alors qu'elles étaient stables depuis 1994. Cet effort porte principalement sur les crédits d'entretien et de mise en sécurité et sur les constructions à maîtrise d'ouvrage déléguée.

Un fort accroissement a également été constaté au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie*** à hauteur de 437 MF (67 M€) pour l'équipement naval, et au budget de l'***environnement*** à hauteur de 400 MF (61 M€) au profit de l'Ademe. Dans ce dernier cas, l'augmentation de la subvention a été réalisée par amendement du gouvernement au projet de loi de finances 2000, l'Ademe ayant fait savoir qu'elle ne disposait pas des moyens nécessaires pour mettre en œuvre la politique des déchets. Toutefois, les montants finalement engagés n'ont pas utilisé ce supplément d'autorisations de programme ouvertes.

La progression de 734 MF (112 M€) des autorisations de programme du titre V du ministère de la ***défense*** est liée à la programmation des équipements militaires. Celle de 731 MF (111 M€) des autorisations de programme du titre VI s'explique principalement par la restructuration des sites et par les aides à la Polynésie française consécutives à la fin des essais nucléaires.

2) - Autorisations de programme disponibles

a) - Lois de finances rectificatives

Des montants notables d'autorisations de programme ont été ouverts dans les deux lois de finances rectificatives, pour 43,1 MdF (6,57 Md€) contre 21,4 MdF (3,26 Md€) en 1999.

Tout d'abord, les autorisations de programme et crédits de paiement nécessaires à la réparation des dégâts causés par les tempêtes de fin d'année 1999 et le naufrage de l'Érika ont été ouverts pour l'essentiel à la loi de finances du 13 juillet 2000, mais également au collectif de fin d'année**.** Les ouvertures d'autorisations de programme à ce titre ont été de 1 000 MF (152 M€) au budget de l'***intérieur*** (subventions aux collectivités locales), 796 MF (121 M€) au budget de la ***culture*** pour la réparation des monuments historiques, 565 MF (86 M€) au budget de l'***agriculture*** pour le financement des opérations de reboisement, 175 MF (26,68 M€) au budget des ***routes*** pour l'entretien préventif, concernant également la réparation des dégâts causés par le cyclone Lenny.

Au budget de la ***défense***, les dotations initiales augmentées du reste à affecter fin 1999 se sont révélées insuffisantes pour dix des vingt-neuf programmes identifiés à l'article(33). Pour huit d'entre eux, des redéploiements internes ont permis de satisfaire les besoins. Le financement du programme d'hélicoptères NH 90 a nécessité l'ouverture à la LFR du 13 juillet 2000 de 6,87 MdF (1,05 Md€) d'autorisations de programme gagées par un arrêté d'annulation du même montant. Le collectif de fin d'année a ouvert 18,3 MdF (2,79 Md€) d'autorisations de programme destinées essentiellement au financement du programme de l'avion de transport du futur(34).

---

(33) Il s'agit des articles 12, 28, 36, 69 et 74 sur le chapitre 53-61, des articles 12, 15, 16, 21, 22, 31, 34, 36, 37, 41, 64 sur le chapitre 53-71 et des articles 17, 18, 19, 21, 22 ,37, 38, 39, 47, 49, 48, 59, 67, 68, 69, 71 et 72 sur le chapitre 53-81, un programme pouvant être suivi sur plusieurs articles.

(34) 18,04 MdF (2,75 Md€), ont été ouverts à ce titre, complétés par des redéploiements pour atteindre 20 MdF (3,05 Md€). Le collectif a également permis de financer partiellement l'acquisition d'Airbus A 319 pour 300 MF (45,7 M€) et une subvention à l'Ifremer pour la réalisation d'un bâtiment de recherche hydrographique océanique pour 145 MF (22,1 M€).

1 475 MF (225 M€) d'autorisations de programme ont été ouvertes au collectif de fin d'année sur le budget des ***services généraux du Premier ministre*** pour la fondation pour la mémoire de la Shoah. Les crédits devraient pouvoir commencer à être consommés en 2001, le décret portant création de la fondation ayant été pris en fin d'année 2000.

D'autres ouvertures sont plus traditionnelles, telles celles réalisées au budget de la ***justice*** (1,02 MdF (0,16 Md€)) pour les investissements immobiliers en matière pénitentiaire et judiciaire, ou celles aux ***charges communes*** de 7,67 MdF (1,17 Md€) au titre de la participation de la communauté européenne aux programmes en cofinancement, ensuite répartis entre les ministères bénéficiaires.

Des ouvertures ont également été réalisées au ministère de l'***économie, des finances et de l'industrie*** à hauteur de 1,17 MdF (0,18 Md€) pour des apports en capital et des interventions économiques, au budget des ***transports terrestres*** à hauteur de 974 MF (148,5 M€) pour le développement des transports collectifs de province, au budget de la ***santé-solidarité***, à hauteur de 600 MF (91,5 M€) au profit du fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO) en application des engagements du protocole hospitalier du 14 mai 2000.

b) - Annulations

Le montant des annulations augmente en 2000, passant de 5,7 MdF (0,87 Md€) à 13,1 MdF (2 Md€). Ces annulations ont généralement gagé des ouvertures d'autorisations de programme nouvelles ou, pour des montants beaucoup plus faibles, sont liées à l'apurement d'opérations non mouvementées depuis quatre ans et clôturées d'office.

Au budget de l'***intérieur***, la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes en 1996 s'est traduite par des reports répétés. Deux arrêtés d'annulations sont intervenus en fin d'exercice 2000 pour un total de 620 MF (94,5 M€) en autorisations de programme et 600 MF (91,5 M€) en crédits de paiement mais les taux de consommation restent toutefois encore faibles.

c) - Autres mouvements

Les fonds de concours atteignent un montant de 16,74 MdF (2,55 Md€). Ils sont en baisse par rapport à 1999, où ils étaient de 17,23 MdF (2,63 Md€) en raison des phénomènes de « tuilage » des contrats de plan et des programmes communautaires.

Parmi les virements, transferts et répartitions, deux mouvements sont à noter.

Des décrets de dépenses accidentelles ont ouvert 800 MF (122 M€) d'autorisations de programme et crédits de paiement au budget de l'***environnement*** pour le nettoyage des côtes après le naufrage de l'Érika dans le cadre du plan Polmar. Les crédits étant issus du titre III des charges communes, ces décrets ont procédé à des ouvertures d'autorisations de programme *ex nihilo* sans autorisation parlementaire, en violation de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Le transfert en autorisations de programme et crédits de paiement du **ministère de la défense** vers le budget civil de recherche et développement (BCRD) au titre de la recherche civile duale est passé de 500 MF (76 M€) en 1998 à 900 MF (137 M€) en 1999 puis 1 500 MF (229 M€) en 2000. L'inscription en loi de finances initiales au budget de la ***défense*** permet d'afficher une progression plus forte de ce budget. Parallèlement, la subvention du Cnes au **ministère de la recherche** a diminué en loi de finances, puis a été majorée en cours d'année. Les montants transférés ne correspondent à aucune réalité mesurée du niveau de la recherche duale et de son évolution, ce qui confère un caractère largement optique à cette opération.

Au total, les ouvertures nettes d'autorisations de programme atteignent le montant élevé en 2000 de 220,8 MdF (33,6 Md€), contre 200,6 MdF (30,6 Md€) en 1999. La progression est toutefois limitée à 4,1 MdF (0,63 Md€) si les seuls budgets civils sont considérés.

3) - Utilisation des autorisations de programme

Des difficultés dans l'utilisation des autorisations de programme sont constatées sur plusieurs budgets.

Les autorisations de programme ouvertes aux budgets de la ***justice*** et de l'***enseignement supérieur*** ont été surévaluées par rapport aux possibilités de réalisation physique des investissements programmés. De ce fait, les autorisations de programme non employées en fin d'exercice augmentent, ce qui fait l'objet d'une analyse spécifique pages 84 et suivantes. Il convient de souligner qu'à la ***justice***, ce phénomène se répète immuablement d'année en année.

Au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie***, le taux d'utilisation des autorisations de programme, avec 67,8% est le plus faible depuis quatre ans, les autorisations de programme disponibles en fin d'exercice atteignant de ce fait un montant de 6,05 MdF (0,92 Md€). Ce disponible concerne principalement les montants transférés au commissariat à l'énergie atomique (CEA) (pour 2,18 MdF (0,33 Md€)) et les restructurations industrielles d'équipement naval (pour 2,33 MdF (0,36 Md€)), et qui relevaient jusqu'en 1999 du fascicule « industrie ».

Au budget de la ***recherche***, 2,38 MdF (0,36 Md€) de subventions au CEA sont reportés depuis des années, non couverts par des crédits de paiement et non annulés malgré les observations réitérées de la Cour.

À l'***intérieur***, le programme de renouvellement de la flotte d'hélicoptères par 32 appareils BK 117 repose sur une enveloppe de 1 MdF (0,15 Md€) d'autorisations de programme inscrites en collectif 1996. Le calendrier de livraison des appareils a été deux fois reporté, ce qui porte la première livraison à juin 2001, soit deux ans après ce que prévoyait le marché.

Au budget des ***routes***, il convient de souligner que, cette année encore, la gestion des AP dans le domaine routier demeure critiquable. Elle se caractérise par un morcellement excessif des AP, contraire aux règles définies par l'ordonnance du 2 janvier 1959, et qui résulte de l'interprétation de ces règles donnée par la circulaire interministérielle (équipement – finances) du 24 août 1976, en raison, d'une part, des tolérances trop grandes qu'elle permet et, d'autre part, des libertés supplémentaires prises par la direction des routes et les DDE dans son application. Cette circulaire, qui conduit en définitive à gérer les AP par tranche annuelle, appelle de profondes corrections visant à la rendre conforme aux dispositions de la loi organique.

Au ***ministère de la défense*** en revanche, les modifications de la nomenclature budgétaire ont permis d'augmenter fortement le volume des autorisations de programmes engagées, qui passe de 85,7 MdF (13,06 Md€) en 1999 à 107,4 MdF (16,37 Md€), malgré une augmentation des autorisations de programme disponibles limitée à 4,5 MdF (0,69 Md€).

B - CRÉDITS DE PAIEMENT

1) - Loi de finances initiale

En 2000, les évolutions sont différenciées pour les crédits votés en loi de finances entre le titre V et le titre VI :

- pour les investissements réalisés par l'État (titre V), les crédits votés diminuent, tant pour les services civils (-1,2%) que pour les services militaires (-4,5%). En 2000, ces crédits poursuivent donc leur tendance historique à la baisse après la progression constatée en 1999 ;
- pour les subventions d'investissement (titre VI), la progression continue constatée depuis 1997 se poursuit en 2000 pour les services civils (+3,9%) comme pour les services militaires (+27,7%).

La proportion des dépenses en capital continue de diminuer dans le budget général, passant de 9,1% en 1997 à 8,1% en 2000.

Tableau 32 - Crédits initiaux titres V et VI

En millions de francs

(Titre V, VI)	1996	1997	1998	1999	2000	00/99	00/96
A – Services civils							
Titre V Inyestissements exécutés par l'État	15 423,7	14 762,8	15 249,1	16 327,4	16 127,0	-1,23%	4,56%
Titre VI Subventions accordées par l'État	69 005,4	57 173,7	56 961,6	62 461,2	64 916,0	3,93%	-5,93%
Sous-total services civils	**84 429,2**	**71 936,5**	**72 210,7**	**78 788,6**	**81 043,0**	**2,86%**	**-4,01%**
B – Services militaires							
Titre V Inyestissements exécutés par l'État	88 090,8	87 511,0	79 121,1	83 480,4	79 739,0	-4,48%	-9,48%
Titre VI Subventions accordées par l'État	856,8	1 194,0	1 881,8	2 519,6	3 217,0	27,68%	275,47%
Sous-total services militaires	**88 947,7**	**88 705,0**	**81 002,9**	**86 000,0**	**82 956,0**	**-3,54%**	**-6,74%**
Total des crédits initiaux	**173 376,8**	**160 641,5**	**153 213,6**	**164 788,6**	**163 999,0**	**-0,48%**	**-5,41%**
Total des crédits initiaux (M□)	**26 431,1**	**24 489,6**	**23 357,3**	**25 121,9**	**25 001,5**		

Au ***budget de la défense***, la loi de finances initiale 2000 a rompu avec la pratique consistant à ouvrir autant d'autorisations de programme que de crédits de paiement, en minorant les crédits de paiement ouverts. Leur montant peut être comparé aux prévisions de la loi de programmation militaire 1997-2002, l'écart étant d'un peu moins de 20 MdF (3 Md€) entre 1997 et 2000, soit 5% du montant global prévu à ce stade de l'exécution de la loi de programmation.

La revue des programmes a actualisé la loi de programmation en identifiant les économies possibles tout en respectant les objectifs opérationnels. Les crédits de paiement votés en 2000 sont inférieurs de 3 MdF (0,46 Md€) aux prévisions de la revue des programmes, ce qui a conduit à des ajustements sur les cibles et les échéanciers de livraisons. Ainsi, les livraisons du Rafale à la marine ont été étalées et la livraison du Standard F2 à l'armée de l'air retardée de six mois.

2) - Crédits disponibles

L'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits disponibles après les modifications législatives et réglementaires intervenues en cours d'exercice 2000 augmente de près de 10 points par rapport à 1999, passant de 30,9% en 1999 à 40,6% en 2000.

Cette augmentation de l'écart concerne tant les services civils que militaires, les investissements exécutés par l'État que les subventions. Aussi, les services ont-ils disposé de

crédits disponibles plus élevés en 2000 qu'en 1999, malgré la diminution des crédits votés : la progression globale est de 6,9% ; pour le titre V, elle est de 5% pour les services civils et de 0,6% pour les services militaires ; pour le titre VI, elle est de 11,8% pour les services civils et de 17,2% pour les services militaires.

Cet écart entre les crédits votés et ouverts s'explique essentiellement par le niveau des reports, qui se sont élevés à 49,7 MdF (7,6 Md€) sur les titres V et VI en fin d'exercice 1999 contre 40,8 MdF (6,2 Md€) en fin d'exercice 1998. Le ralentissement du rythme des dépenses est la cause principale de ce gonflement des reports.

Les ouvertures de crédits de paiement dans les lois de finances rectificative, à 6,5 MdF (1 Md€), ont été limitées par rapport à celles des autorisations de programme mais plus importantes qu'en 1999 où elles se sont élevées à 4,1 MdF (0,6 Md€). Dans deux cas, ces ouvertures s'expliquent par une mauvaise appréciation des crédits de paiement à ouvrir en loi de finances initiale.

Au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie***, les crédits initiaux, de 2 MdF (0,3 Md€) et les reports n'ont pas permis de couvrir l'augmentation des dépenses de participation à divers fonds internationaux. 552 MF (84 M€) ont été ouverts en collectif, correspondant notamment à la participation de la France au fonds pour le sarcophage de Tchernobyl pour 155 MF (23,6 M€) et au fonds fiduciaire FMI-FRPC pour 175 MF (26,7 M€).

L'accord marquant la fin de la convention de Lomé IV bis a décidé l'arrivée à son terme du compte spécifique du Stabex sur lequel la France reconnaît une dette en capital de 3,2 MdF (0,49 Md€). Cette décision étant intervenue courant 2000, une ouverture de 1 283 MF (196 M€) de crédits a dû être faite en collectif aux charges communes, en vue d'effectuer un premier versement d'apurement de la dette. La loi de finances 2001 n'a pas prévu le versement du solde.

Les annulations ont été réduites : elles se sont élevées à 8,8 MdF (1,3 Md€), dont 6,4 MdF (0,97 Md€) au budget de la ***défense***, contre 11,2 MdF (1,7 Md€), dont 9,5 MdF (1,5 Md€) au budget de la ***défense***, en 1999.

3) - Dépenses nettes

Tableau 33 - Dépenses nettes titres V, VI et VII

En millions de francs

Dépenses en capital (Titre V, VI et VII)	1996	1997	1998	1999	2000	Évolution	
						00/99	00/96
A – Services civils							
Titre V Investissements exécutés par l'État	28 967,9	25 395,7	24 630,7	22 396,9	22 031,4	-1,63%	-23,95%
Titre VI Subventions accordées par l'État	79 579,2	74 100,6	72 815,4	77 068,0	81 125,2	5,26%	1,94%
Titre VII Réparations des dommages de guerre	0,5	0,8	0,1	0,1	0,3		
Sous-total services civils	**108 547,5**	**99 497,1**	**97 446,2**	**99 465,0**	**103 156,9**	**3,71%**	**-4,97%**
B – Services militaires							
Titre V Investissements exécutés par l'État	77 213,4	75 061,3	67 777,6	67 824,0	68 594,9	1,14%	-11,16%
Titre VI Subventions accordées par l'État	784,5	932,0	1 157,7	1 178,7	1 520,0	28,96%	93,75%
Sous-total services militaires	**77 997,9**	**75 993,3**	**68 935,3**	**69 002,6**	**70 114,9**	**1,61%**	**-10,11%**
Total des dépenses en capital	**186 545,4**	**175 490,4**	**166 381,5**	**168 467,7**	**173 271,8**	**2,85%**	**-7,12%**
Total en M□	**28 438,7**	**26 753,3**	**25 364,7**	**25 682,7**	**26 415,1**		

La progression des dépenses ne suit pas celle des crédits ouverts. Le taux de consommation des crédits disponibles continue de baisser, passant de 80,3% en 1998 à 78,0% en 1999 et 75,1% en 2000. La dégradation de ce taux est particulièrement sensible pour les services civils. Pour le titre V, il passe de 62,4% en 1999 à 58,4% en 2000 et pour le titre VI de 73,9% en 1999 à 69,6% en 2000. Ce taux reste stable en revanche pour les services militaires (entre 91% et 92%).

Les ministères gestionnaires n'imputent généralement pas aux objectifs de reports fixés dans les contrats de gestion la cause du ralentissement des dépenses en 2000. La date tardive à laquelle les contrats de gestion ont été établis ne leur ont pas véritablement permis d'influer sur le rythme de la dépense et les objectifs de reports assignés ont pu être atteint spontanément sans difficultés.

Le principal motif de non-consommation des crédits ouverts est lié à l'évolution de la conjoncture immobilière et aux difficultés des services à tenir les délais dans un contexte de progression rapide des coûts entre la conception des appels d'offre et la réalisation des marchés. Les crédits de paiement ouverts pour réparer les dommages causés par les tempêtes ont également été faiblement consommés. Des ministères ont rencontré des difficultés plus spécifiques pour utiliser en 2000 les crédits qui leur ont été ouverts.

Sur le budget des ***routes***, le taux de consommation des crédits de paiement, proche de 94% en 1996 et en 1997 est tombé à 91,6% en 1998, 89,9% en 1999 et 88% en 2000, pour un montant de crédits ouverts de 11,7 MdF (1,8 Md€) en 2000. Cette diminution affecte essentiellement les crédits d'investissement et les subventions d'équipement routier. La sous-consommation des crédits de paiement du titre V, dont plus d'un milliard de francs seront reportés en 2001 s'explique pour partie par des ouvertures de crédits trop tardives pour qu'ils puissent être ordonnancés avant la clôture de l'exercice. Le retour à la procédure antérieure de rattachement de fonds de concours à l'exercice au cours duquel les crédits sont ouverts par

arrêté et non, comme maintenant, à l'exercice au cours duquel les fonds sont encaissés, éviterait de substantiels reports artificiels de CP.

Au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie***, les dépenses du titre VI, qui relevaient jusqu'en 1999 du fascicule « industrie », ont chuté de 2,1 MdF (0,33 Md€), à 12,1 MdF (1,8 Md€) en 2000. La cause essentielle en est la baisse des dépenses d'aide à la construction navale, qui passent de 2,84 MdF (0,43 Md€) à 1,25 MdF (0,19 Md€), du fait de la diminution des commandes et de l'arrêt des aides financières aux Ateliers et Chantiers du Havre, conformément aux règles communautaires. Les dépenses du titre V ont également diminué de 580 MF (88 M€) à 196 MF (30 M€), essentiellement en raison de la forte baisse des montants dépensés au titre des contrôles sur les installations nucléaires, qui passent de 460 MF (70 M€) en 1999 à 143 MF (22 M€) en 2000.

Le montant de subvention à l'Ademe disponible au budget 2000 de l'***environnement*** s'est élevé à 2 735 MF (417 M€), y compris les reports, contre 1 787 MF (272 M€) en 1999. Sur ce montant, seuls 510 MF (78 M€) ont été versés. L'Ademe a utilisé sur ces crédits 289 MF (44 M€), après prise en compte des reports de crédits non utilisés dont elle disposait de l'exercice précédent. Elle bénéficie par ailleurs d'une trésorerie disponible de 1 637 MF (250 M€) pour régler les dépenses induites par les opérations lancées avant le 1er janvier 1999 et financées par le produit de ses anciennes taxes affectées. La trésorerie abondante de l'Ademe procède de certaines difficultés de mise en œuvre de ses politiques, mais aussi des modalités de financement retenues à l'occasion de la création de la TGAP qui ont conduit à accorder à l'agence des moyens de paiement supérieurs au rythme normal de leur consommation.

L'exécution du programme Acropol de communications cryptées numériques de la police nationale au budget de l'***intérieur*** continue enfin de connaître de nombreuses vicissitudes. Elles s'expliquent par des difficultés techniques rencontrées en Ile-de-France liées à la densité du réseau et par les délais de négociation d'un nouveau marché, celui de 1996 étant arrivé en cours d'année à expiration de ses capacités financières en raison de l'anticipation du déploiement en Corse.

Au budget de la ***défense***, les programmes d'armement ont représenté en 2000 plus de 40% des dépenses du ministère. Huit programmes sur vingt-neuf individualisés au niveau de l'article ont fait l'objet d'une sous-exécution caractérisée pour des motifs tenant essentiellement à des aléas techniques, aux conditions de passation des marchés ou à des problèmes de coopération(35). Un cas de surconsommation concerne en revanche la frégate Horizon.

Au titre VI, les crédits (hors complément pour taxes douanières) destinés à la Polynésie française ne constituent pas une subvention globale d'équilibre mais, conformément aux termes de la convention du 25 juillet 1996 entre l'État et le Territoire, alimentent un fonds destiné à soutenir des projets dans le cadre d'un programme stratégique établi en 1996. Depuis 1996, ce dispositif a connu une montée en charge très progressive. Le bilan d'exécution 2000 fait apparaître une forte accélération de la consommation des crédits, qui est passée de 150 MF (23 M€) en 1999 à 440 MF (67 M€).

En revanche, les interventions du fonds pour les restructurations de la défense (FRED), créé en 1992 pour intervenir dans les bassins d'emploi concernés par des restructurations, ont diminué en 2000 par rapport à 1999. En effet, le 31 décembre 1999 étant la date limite d'engagement des crédits communautaires, la prise en compte des grands projets a été

(35) Il s'agit des programmes SCCOA, Mirage 2000-5, VBCI, torpille MU 90, porte-avions Charles de Gaulle, PAAMS, AC3GMP, valorisation Roland.

accélérée, ce qui a limité en contrepartie les résultats de l'année 2000. La déconcentration du FRED a entraîné par ailleurs un délai de quelques mois dans la mise en œuvre des nouvelles procédures et a fait de 2000 une année de transition.

C - OBSERVATIONS SUR CERTAINS BUDGETS

1) - Le ralentissement des programmes immobiliers

L'ensemble des ministères a été confronté en 2000 aux conséquences d'un marché immobilier très porteur. L'augmentation de l'indice du coût de la construction a conduit à déclarer infructueux de nombreux marchés, soit par absence de candidats, soit en raison du dépassement de l'enveloppe initialement arrêtée pour l'opération. Des chantiers ont également été retardés par les lenteurs, voire les défaillances d'entreprises. Comme parallèlement une certaine surévaluation des autorisations de programme et crédits de paiement nécessaires à la conduite des opérations immobilières a été constatée pour plusieurs ministères, les reports de fin d'année ont fortement augmenté en 2000.

Au **ministère de la justice**, la consommation des autorisations de programme de l'équipement pénitentiaire et judiciaire a baissé de 2,48 MdF (0,38 Md€) en 1999 à 1,24 MdF (0,19 Md€) en 2000. L'essentiel des autorisations de programme nécessaires à la construction de 4000 places d'emprisonnement supplémentaires a en effet été ouvert en 1998 et en 1999 selon un calendrier financier très en avance sur les possibilités de réalisation physique. En termes de crédits de paiement, les reports qui avaient pratiquement doublé entre 1998 et 1999, augmentent encore de 17,4% en 2000. Si la dépense progresse de 4,5% par rapport à 1999, les ouvertures de crédits de paiement restent surcalibrées par rapport aux capacités d'utilisation du ministère.

Des difficultés équivalentes sont rencontrées pour le démarrage du programme de construction de grands hôtels de police au **ministère de l'intérieur**. En fin d'exercice 2000, 47 MF (7,2 M€) de crédits de paiement ont été consommés sur ces projets auxquels 606 MF (92 M€) d'autorisations de programme ont été affectés.

Au **ministère de la culture**, les dépenses exécutées font preuve d'une grande inertie, le volume des reports suivant une évolution exactement parallèle à celle des crédits ouverts. De ce fait, le taux de consommation s'est nettement détérioré, passant de 80% en 1997 à 65% en 1999 et 50% en 2000, et occasionnant une forte augmentation des crédits disponibles en fin de gestion, de 347 MF (53 M€) en 1997 à 718 MF (109 M€) en 1999 et 1 362 MF (208 M€) en 2000. Cette évolution est notamment liée à la mise en place des crédits nécessaires à la consolidation du Grand Palais des Champs Élysées et à l'aménagement de la Cité de l'architecture et du patrimoine dans le Palais de Chaillot. Outre les difficultés communes aux autres ministères, la sous-consommation s'explique également par la complexité du mode de gestion budgétaire de ces opérations, qui recourent à des contribution des tiers substantielles, via des fonds de concours.

Au budget de l'***enseignement supérieur***, le stock d'autorisations de programme restant à engager en fin d'exercice atteint 1 189 MF (181 M€) en 2000 contre 792 MF (121 M€) en 1999. Les restes à payer s'établissent à 709 MF (108 M€), contre 644 MF (98 M€) en 1999 et 576 MF (87,8 M€) en 1998, alors même que les dotations initiales en crédits de paiements ont diminué de moitié en 2000 par rapport à l'exercice précédent, passant de 877 MF (134 M€) à 460 MF (70 M€) en raison de la lenteur de la consommation. Outre les problèmes rencontrés par tous les ministères, cette évolution s'explique par la complexité des montages financiers et par le démarrage en 2000 des nouveaux contrats de plan État-régions et du programme U3M. Les travaux programmés, encore au stade des études, n'ont pas été véritablement mis en œuvre. La mise au point tardive des contrats de plan a été en outre à l'origine d'une délégation des

crédits en fin de premier semestre, qui a compromis leur utilisation au titre de l'exercice. Enfin, les financements d'opérations sont parfois mis en place alors même que les conditions élémentaires de leur réalisation ne sont pas encore réunies (choix du terrain par exemple).

Tous les ministères ne sont toutefois pas placés dans cette situation, et, notamment, au **ministère des finances**, où les dépenses d'investissement immobilier augmentent de 11%.

2) - Les délais de consommation des crédits ouverts pour la réparation des dégâts causés par les tempêtes de fin d'année 1999 et par le naufrage de l'Érika

Quatre ministères ont été les bénéficiaires principaux des autorisations de programme et crédits de paiement ouverts, le **ministère de l'intérieur** pour aider les collectivités locales à réparer les dommages causés à leur patrimoine, le **ministère de la culture** pour les dégâts causés aux monuments historiques, le **ministère de l'agriculture** pour les aides au reboisement et le **ministère de l'environnement** pour financer le nettoyage des côtes après le naufrage de l'Érika.

Les autorisations de programme (1,8 MdF (0,27 Md€)) et crédits de paiement (1,2 MdF (0,18 Md€)) ouverts au budget de l'***intérieur*** pour subventionner les collectivités locales ont été quasi intégralement délégués.

Toutefois, les consommations n'ont atteint que 14% des ouvertures, ce qui traduit soit une surévaluation du coût à supporter par les collectivités locales, soit un retard dans la mise en œuvre du dispositif, notamment dans le montage des dossiers de financement. L'exécution 2001 permettra de mesurer la part relative de ces deux causes.

Pour les inondations de l'Aude, du Tarn et de l'Hérault, le même phénomène peut être observé : le faible taux de consommation des crédits (18%) contraste avec le niveau élevé des ouvertures et des délégations d'autorisations de programme.

Dans le champ du **ministère de la culture**, les dégâts causés globalement par les inondations en Languedoc-Roussillon et les tempêtes ont été estimés à 1,7 MdF (0,26 Md€) par la direction de l'architecture et du patrimoine, dont 600 MF (91 M€) pour les monuments appartenant à l'État, 750 MF (114 M€) pour les monuments historiques inscrits et classés n'appartenant pas à l'État, et 360 MF (55 M€) pour le patrimoine rural non protégé. 796 MF (121 M€) ont été ouverts en autorisations de programme et 596 MF (91 M€) en crédits de paiement. Sur ces montants, 584 MF (89 M€) en autorisations de programme ont été consacrés au patrimoine de l'État, complétés pour le domaine national de Versailles par des redéploiements internes.

Malgré une mise à disposition anticipée gagée sur les crédits du ministère, la consommation des crédits a été très faible en 2000.

Au budget de l'***agriculture***, dans le cadre du plan national d'aide à la forêt, 545 MF (83 M€) en autorisations de programme et 296 MF (45 M€) en crédits de paiement ont été ouverts au titre VI pour financer des mesures de protection phytosanitaire, l'aménagement des pistes et aires de stockage et l'acquisition de gros matériel.

Le taux de consommation des crédits de paiement sur la totalité du chapitre a été de 56,2%.

À la suite du naufrage du pétrolier Érika le 12 décembre 1999, aucun crédit n'était disponible au budget de l'***environnement*** pour la mise en œuvre des plans Polmar, en l'absence d'ouverture depuis plusieurs années. Deux décrets de dépenses accidentelles ont transféré 30 MF (4,57 M€) des ***charges communes*** avant la fin de 1999, reportés par anticipation. Des

décrets de dépenses accidentelles et quelques fonds de concours ont porté la dotation du chapitre à 830 MF.

Ces montants ont été intégralement délégués aux préfets. Les dépenses nettes s'élèvent à 566 MF (86,29 M€), soit 68% des crédits disponibles. Comme les 200 MF ouverts par arrêté du 25 octobre étaient difficilement consommables avant la fin de l'année, le taux de consommation sur les crédits réellement disponibles peut être estimé à 90%.

Les délais de mise en place des crédits, avec plusieurs décrets d'ouverture successifs, tiennent pour beaucoup à la réévaluation des besoins par les ordonnateurs locaux. Les dépenses éligibles ont été également étendues pour inclure toutes les dépenses indispensables à la lutte contre la pollution encourues par les collectivités locales et les associations, à l'exclusion de la rémunération du personnel permanent et des frais de fonctionnement normaux. Les frais de déplacement, hébergement et restauration des personnels de l'État ont également été pris en charge sauf pour les services de l'équipement. La secrétaire d'État au budget a autorisé les TPG à payer des dépenses engagées sans avoir encore reçu les délégations nécessaires, dans l'attente de l'ouverture de crédits supplémentaires.

Les dépenses ont relevé à 70% du fonctionnement et non de l'équipement, malgré l'inscription du chapitre support au titre V. Comme cela a déjà été indiqué, cette imputation a rendu nécessaires des ouvertures *ex nihilo* d'autorisations de programme en violation de l'ordonnance du 2 janvier 1959, à partir du chapitre de dépenses accidentelles.

3) - Le démarrage laborieux du plan Université du troisième millénaire

Le plan université du 3ème millénaire (U3M), qui prolonge le schéma université 2000 et le plan de mise en sécurité des établissements, est programmé à partir de 2000 et pour une période équivalant à au moins deux contrats de plan. Il s'inscrit cependant dans un contexte démographique différent de stabilisation globale des effectifs. Il vise à poursuivre l'effort de mise en sécurité et de réhabilitation des bâtiments, à résorber le déficit de locaux encore existant (notamment en région parisienne), à optimiser et rationaliser le patrimoine, à renforcer le réseau des bibliothèques et des équipements nationaux (informatique, équipement de recherche, réseaux technologiques), à améliorer enfin les conditions d'accueil des étudiants.

1998 et 1999 ont constitué, selon la formule du ministère, deux années de préfiguration du plan avec un budget distinct de celui des contrats de plan, qui a ouvert en autorisations de programme 1 MdF (0,15 Md€) en 1998 et 1 MdF (0,15 Md€) en 1999. À partir de l'année 2000, la poursuite du plan s'inscrit pour une large part dans les nouveaux contrats de plan État-Région. Toutefois, U3M ne se limite pas au volet contractualisé et un certain nombre de grands travaux relèvent de la seule responsabilité de l'État, comme le désamiantage du campus de Jussieu, la réhabilitation du Muséum d'histoire naturelle ou la construction du musée du quai Branly. Il en va de même du volet sécurité.

3,3 MdF (0,5 Md€) ont été ouverts en autorisations de programme sur le budget 2000 et affectés dans leur quasi-totalité. En revanche, le rythme d'engagement et le niveau de consommation des crédits de paiement ralentissent tant pour les constructions sous la maîtrise d'ouvrage de l'État que pour celles sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales ou des établissements d'enseignement supérieur. Cette sous-utilisation des moyens, si elle tient en partie à des raisons conjoncturelles (lancement d'U3M et des nouveaux contrats de plan, reprise du bâtiment) traduit également les défaillances de la maîtrise d'ouvrage.

CHAPITRE VI - POUVOIRS PUBLICS

Dans leur ensemble, ces dépenses continuent à croître plus vite que la moyenne du budget général (1,6%).

Tableau 34 - Dépenses du titre II « Pouvoirs Publics »

En millions de francs

TITRE II	1998		1999		2000		Dépenses
	Crédits initiaux	Dépenses nettes	Crédits initiaux	Dépenses nettes	Crédits initiaux	Dépenses nettes	00 / 99
Présidence de la République – Chapitres 20-11 à 20-14	40,5	85,1	57,3	87,4	59,0	100,2	14,6%
Assemblée Nationale Chapitre 20-21	2 789,9	2 789,9	2 849,9	2 923,4	2 952,7	2 952,7	1,0%
Sénat - Chapitre 20-31	1 531,8	1 554,8	1 561,6	1 615,4	1 698,1	1 698,1	5,1%
Conseil Constitutionnel - Chapitres 20-51 à 20-53	26,3	26,3	26,2	26,2	28,1	45,8	n.s.
Haute Cour de justice - Chapitre 20-61	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Cour de justice de la République Chapitres 20-62 et 20-63	6,7	4,1	6,7	6,0	5,2	3,9	n.s.
TOTAUX	**4 395,3**	**4 460,2**	**4 501,8**	**4 658,5**	**4 743,1**	**4 800,7**	**3,1%**

1. À la Présidence de la République, dont les crédits ont été regroupés à compter de la loi de finances initiale pour 2000 en deux chapitres (20-11 « Dotation, frais, représentation, déplacements » et 20-12 « Secrétariat général, cabinet, état major, services ») au lieu de quatre, les crédits du chapitre 20-12 ont été quasiment doublés, puisque portés de 48,6 MF (7,41 M€) à 89,8 MF (13,69 M€) par un décret de répartition des crédits pour dépenses accidentelles de 41,2 MF (6,28 M€), décret pris le 19 septembre 2000 mais non publié au *JO*.

Il s'agit là d'une pratique habituelle dont l'importance financière ne cesse d'augmenter : abondement de 16 MF (2,44 M€) en 1996, de 30,1 MF (4,59 M€) en 1999 et de 40,2 MF (6,13 M€) en 2000. La Cour relève le caractère systématique et croissant de la sous-dotation initiale de ce chapitre et de son abondement par le recours au chapitre 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des **charges communes**. *Ce recours est inapproprié s'agissant de couvrir des dépenses de pur fonctionnement (rémunérations, documentation, parc automobile, etc.), qui ne s'apparentent manifestement pas à des dépenses « urgentes ou imprévues ».*

2. Aux Assemblées, les crédits inscrits aux chapitres 20-21 et 20-31 n'intègrent pas les coûts de fonctionnement en 2000 des chaînes parlementaires qui avaient en pratique donné lieu à l'ouverture en loi de finances rectificative pour 1999 d'un crédit de 73,5 MF (11,21 M€) au bénéfice de l'Assemblée Nationale et de 53,8 MF (8,20 M€) au bénéfice du Sénat. À compter de la loi de finances initiale pour 2001, ces coûts sont retracés dans un chapitre distinct créé à cet effet, le chapitre 20-41, doté de 45 MF (6,86 M€) au titre de l'Assemblée et de 41 MF (6,25 M€) au titre du Sénat ;

3. Au Conseil Constitutionnel, deux abondements sont intervenus en cours d'année : le premier, dans la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, pour un montant de 15 MF (2,29 M€) destiné à la restauration du patrimoine et des infrastructures suites aux tempêtes de décembre 1999, le second, par le décret d'avance du 1er août 2000, à hauteur de 2,7 MF, pour l'organisation du référendum du 24 septembre 2000.

4. La Cour relève que ces crédits sont versés sur des comptes bancaires détenus par les autorités concernées et échappent au circuit normal de l'exécution de la dépense.

TITRE 3 - BUDGETS ANNEXES

I - OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

Les crédits ouverts aux budgets annexes par la loi de finances initiale ont été de 106,2 MdF (16,2 Md€) et le total net des crédits ouverts s'est élevé à 108,6 MdF (16,56 Md€). Les opérations définitives, hors virement de section à section et dépenses d'ordre, se sont établies à 109,3 MdF (16,66 Md€), en augmentation de 2% par rapport à 1999.

Tableau 35 – Opérations définitives des budgets annexes

En millions de francs

Budgets annexes	1999 Opérations Définitives	2000			Variation 1999/2000
		Prévisions Initiales	Total net Des crédits	Opérations Définitives	
Prestations sociales agricoles	95 747,3	94 692,0	95 592,0	97 779,5	2,1%
Aviation civile	8 978,5	8 717,7	9 686,0	8 837,1	-1,5%
Monnaies et Médailles	1 113,0	1395,5	1 853,8	1 324,4	19%
Journaux Officiels	1 237,6	1 221,9	1 302,5	1 269,8	2,6%
Légion d'honneur	121,1	123,9	147,7	130,4	7,7%
Ordre de la Libération	5,0	4,9	6,0	4,9	-2%
Total	**107 202,5**	**106 155,9**	**108 588,0**	**109 346,1**	**+2%**

1. Au budget annexe des **Prestations sociales agricoles**, les recettes brutes se sont élevées à 97 257 MF (14 826,73 M€), en augmentation de 2,5% par rapport à 1999 (94 867 MF). Après déduction des reversements et restitutions de droits indûment perçus, soit 6 969 MF, dont 6 680 MF au titre de la TVA, le montant net des recettes s'est établi à 90 288 MF (13 764,3 M€), montant supérieur de 1% à celui de l'exercice précédent.

Tableau 36 – Origine des recettes du BAPSA

En millions de francs

Nature	Prévu (LFI)	Réalisé	Écart / LFI
Cotisations	16 143	15 884	-1,6%
Dont CSG	4 466	4 189	-6,2%
Taxes	2 089	2 072	-0,8%
Compensation démographique	34 620	34 877	0,7%
TVA	32 241	33 642	4,3%
Budget général (subvention)	5 747	5 700	-0,8%
Contribution sociale solidarité	1 350	1 350	0%
Autres	3 392	3 727	9,8%
Total des recettes brutes	**95 592**	**97 257**	**1,7%**

Les recettes en provenance des cotisations de la profession (15 884 MF (2 421,5 M€)), CSG incluse, après avoir progressé de 3,4% en 1998, sont revenues à leur niveau de 1997. La part des cotisations ne représente plus que 16,3% des recettes du BAPSA, en recul d'un point par rapport à 1999. Le versement lié à la compensation démographique entre régimes de sécurité sociale reste stable, la solidarité inter-régimes représentant 35,8% des recettes brutes

du BAPSA. Quant à la cotisation incluse dans la TVA, elle s'élève à 33 642 MF (5 128,69 M€) en 2000, soit une nouvelle augmentation de 5,8% (5,1% en 1999 et 10,1% en 1998). La part de la TVA représente 34,6% des recettes brutes du BAPSA.

La subvention du budget général constitue le poste d'ajustement des recettes du BAPSA. Elle s'élève en 2000 à 5 700 MF (868,96 M€), soit une augmentation de 27,6% par rapport à 1999, et représente 5,9% des recettes brutes du BAPSA. Les dépenses brutes du budget annexe ont atteint 97 779 MF (14 906,31 M€), soit 3,3% de plus que prévu en loi de finances initiale ; elles ont augmenté de 2,1%, au même rythme qu'en 1999 et 1998 (2% et 2,2%).

Les prestations versées se sont élevées à 90 413 MF (13 783,37 M€), soit 92,4% du total, dont l'essentiel est constitué par les prestations vieillesse versées aux non salariés du régime agricole, qui se sont élevées à 50 187 MF (7 650,96 M€).

Les dépenses du chapitre 46-05 « Étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté » augmentent de 90% en 2000. Des crédits supplémentaires de 100 MF (15,24 M€) ont été ouverts par arrêté du 23 janvier 2001 et intégralement affectés à l'apurement de la dette sociale des agriculteurs corses. Cette ouverture tardive a été gagée par un supplément de recettes au titre de la taxe sur les tabacs, dont la matérialité avait été constatée dès le début de l'exercice 2000.

Les dépenses liées aux intérêts de la dette ont plus que doublé en 2000, passant de 187 MF (28,51 M€) en 1999 à 398 MF (60,67 M€), en raison de la hausse de 46% de l'encours moyen des emprunts (9 313 MF (1 419,76 M€) contre 6 381 MF (972,78 M€) en 1999) et de la hausse de 1,3% du taux d'intérêt. Les dépenses sont finalement supérieures de 73% à la dotation budgétaire contre 8% en 1999.

Les reversements et restitutions de droits indûment perçus se sont élevés à 6 969 MF (1 062,42 M€), dont 6 680 MF (1 018,36 M€) pour les reversements de TVA. Les dépenses ont dépassé de 26,4% la dotation initiale du chapitre, contre 23% l'an passé. Le montant des crédits ouverts pourrait faire l'objet d'un ajustement en collectif lorsque ceux du chapitre 15-02 « Remboursements sur produits indirects et divers » du budget des ***charges communes*** sont eux-mêmes révisés.

Depuis 1997, les recettes ne permettent plus de couvrir les dépenses de l'exercice. Toutefois, le déficit d'exploitation de 523 MF (79,73 M€) a diminué par rapport à 1999 (880 MF), et retrouve le niveau de 1997 (523,9 MF). L'équilibre des comptes a été réalisé par un prélèvement sur les résultats des exercices clos. La situation financière du BAPSA continue donc à se détériorer lentement. Le fonds de roulement est ainsi passé de 2 174 MF à la fin de 1996 à 209 MF (31,86 M€), ce qui ne représente que 0,2% des dépenses effectives fin 2000.

Enfin, il convient de rappeler que le BAPSA ne répond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que les établissements dotés d'un budget annexe doivent « produire des biens ou rendre des services donnant lieu à paiement de prix ». Il ne produit aucun bien et retrace les opérations financières de services qui ne sont pas rendus par l'État. De plus, les contributions des assurés ne représentent que moins du cinquième des recettes et la part des financements publics dans la prise en charge des prestations de ce régime est appelée à croître.

2. Le budget annexe de **l'Aviation Civile** affiche des recettes nettes d'exploitation constatées de 8 283 MF (1 262,58 M€) contre 8 126 MF (1 238,80 M€) en 1999 et 7 584 MF en 1998, soit une progression moindre que l'exercice précédent avec 2%.

Tableau 37 – Produits d'exploitation du BAAC

En millions de francs

Nature	Prévu (LFI)	Réalisé	Écart / LFI
Redevance de routes	4 908	5 082	3,5%
Redevance pour services terminaux	1 166	1 227	4,4%
Taxe de l'aviation civile	1 258	1 460	15%
Subvention d'exploitation	210	210	0%
Autres	338	304	-5,6%
Total	**7 880**	**8 283**	**5%**

La subvention a été ramenée de 215 MF à 210 MF, mais, en compensation, 5 MF ont été établis au profit de l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. La redevance de routes diminue de 108 MF, soit une baisse de 2% par rapport à 1999. Celle pour services terminaux augmente de 5% en 2000, comme en 1999 (depuis le 1er janvier 1999, cette redevance est comptabilisée selon la méthode des droits constatés, c'est-à-dire selon les droits facturés aux usagers). Enfin, les recettes générées par la taxe de l'aviation civile, qui couvre le financement des dépenses du BAAC qui ne donnent pas lieu à perception de redevance pour services rendus, progressent de 2%.

Tableau 38 – Charges d'exploitation du BAAC

En millions de francs

Nature	Prévu (LFI)	Réalisé	Écart / LFI
Achats et services	822	824	0,2%
Personnel	4 361	4 308	-1,2%
Frais financiers	190	204	7,3%
Dotation aux amortissements	1 245	1 279	2,7%
Dotation aux provisions	36	152	n.s.
Autres	1 224	1 209	-1,2%
Total	**7 878**	**7 976**	**1,2%**

Les charges d'exploitation s'élèvent à 7 976 MF (1 215,93 M€), soit une progression de 1,6%. Les dépenses de personnel, qui représentent 54% des dépenses d'exploitation, augmentent de 3,6%. Les dotations aux provisions sont quatre fois plus élevées que prévu, mais inférieures à celles de 1999 (372 MF (56,71 M€)), et marquent la volonté des autorités de constituer des provisions pour clients douteux. La section d'exploitation dégage un solde de 307 MF (46,80 M€) en 2000, contre 273,2 MF en 1999.

Les dépenses en capital se sont élevées à 2 128 MF (324,41 M€), soit une hausse de 13% par rapport à 1999. L'autofinancement est de 1 245 MF (189,80 M€) et il n'y a pas eu de recours à l'emprunt. L'encours de la dette a donc diminué de 11% pour se situer à 4 350 MF (663,15 M€) en 2000, soit un montant multiplié par 3,8 depuis 1993, ce qui devrait entraîner une charge de remboursement élevée dans les prochaines années.

L'équilibre comptable se solde, après virement de l'excédent d'exploitation, par un prélèvement au fonds de roulement de 521,4 MF (79,49 M€), contrairement à l'exercice précédent qui s'était soldé par une augmentation du fonds de roulement de 414 MF (63,11 M€), mais avec un recours à l'emprunt de 830 MF (126,53 M€).

3. Le budget annexe des **Monnaies et Médailles** prévoyait, comme en 1999, un budget en équilibre sans subvention. L'année 2000 se solde par un excédent d'exploitation de 34,4 MF (5,24 M€), alors que 1999 présentait un déficit de 22,7 MF (3,46 M€). Les produits d'exploitation constatés sont de 1 250,9 MF (190,70 M€), bien qu'en deçà des prévisions, sont cependant supérieurs de 10,8% à ceux de 1999. Les dépenses effectives d'exploitation sont de 1 216,6 MF (185,47 M€), en hausse de 5,6% par rapport à 1999.

Les recettes en capital, après reprise de l'excédent d'exploitation, s'élèvent à 201 MF (30,64 M€) pour un montant de dépenses d'investissement de 96,8 MF (14,76 M€). Compte tenu du solde positif des opérations en capital, l'équilibre comptable est assuré par augmentation du fonds de roulement de 104,4 MF (15,92 M€), alors que 1999 avait nécessité un recours au fonds de roulement à hauteur de 97,2 MF (14,82 M€).

4. Le budget annexe des **Journaux Officiels** (JO), pour sa part, enregistre à nouveau un résultat positif, grâce aux recettes procurées par le monopole des annonces légales obligatoires. Les recettes constatées en gestion se sont élevées à 1 269,8 MF (193,58 M€) en 2000, en augmentation de 2,6%, contre 12,4% en 1999.

Les charges d'exploitation se sont élevées à 935,8 MF (142,66 M€) contre 914,3 MF (139,38 M€) en 1999, soit une augmentation de 2,4%.

L'excédent d'exploitation, après avoir augmenté de 63,8% en 1999, est resté stable, à 331 MF (50,46 M€). Les JO reversent au Trésor une grande partie de leur excédent d'exploitation, dont le montant connaît une progression spectaculaire depuis 1996 (295,8 MF (45,09 M€) en 2000, soit huit fois le montant reversé en 1996). Comme la Cour l'a déjà relevé, le principe de l'inscription au budget annexe d'un versement obligatoire dont le montant est fixé indépendamment du résultat de l'exécution du budget demeure critiquable.

Les ressources de la section capital s'élèvent à 376,3 MF (57,37 M€), après virement des dotations aux amortissements et reprise de l'excédent d'exploitation. Les dépenses d'investissement n'ont représenté que 16,8 MF (2,56 M€) en 2000. La baisse des investissements, déjà constaté en 1999, s'explique par les retards pris en matière d'investissement informatique.

L'équilibre a été réalisé par une nouvelle augmentation du fonds de roulement, de 63,3 MF (9,65 M€). Le fonds de roulement permanent progresse ainsi de 15,5% en 2000 et s'élève à 448,6 MF (68,39 M€), représentant près de 48% du total des charges d'exploitation. La question se pose de l'opportunité d'augmenter le versement au budget général, ou de constituer des provisions destinées à faire face aux charges inéluctables du régime spécial de retraites des JO, le chapitre 64-09 ayant été abondé par virements d'un montant total de 19,8 MF (3,02 M€) en 2000.

5. Les produits nets constatés d'exploitation du budget annexe de la **Légion d'Honneur** ont atteint 127,8 MF (19,48 M€) en 2000 contre 114,5 MF (17,46 M€) en 1999. Cette progression résulte de celle de la subvention du budget général, qui constitue l'essentiel de ces « produits » et qui passe de 105,5 MF (16,08 M€) à 109,2 MF (16,65 M€).

6. Le budget annexe de l'**Ordre de la Libération** n'a aucune autonomie financière, puisque la subvention qu'il reçoit du **ministère de la justice** constitue son unique recette, soit 4,9 MF (0,75 M€), en diminution de 1% par rapport à 1999.

La Cour rappelle que les budgets annexes des deux Chancelleries ne peuvent véritablement être qualifiés de « budgets annexes » : ces comptes pourraient être rattachés au budget général, ce qui donnerait une plus grande souplesse à leur gestion.

II - GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Les autorisations de programme (AP), ouvertes par la loi de finances initiale pour les cinq budgets annexes qui en bénéficient, se sont élevées à 1 566,1 MF (238,75 M€) en 2000, en diminution de 5,8% par rapport à 1999(contre une baisse de 9% par rapport à 1998). Le budget annexe de **l'aviation civile** représente 94,5% des AP ouvertes en loi de finances initiale.

Le montant des crédits disponibles, après les reports de l'exercice précédent, s'élève à 2128 , et marque une tendance à la baisse (2 328 MF en 1999 et 2 430,2 MF en 1998). Les affectations représentent 73,4% du montant total des crédits disponibles, contre 76,5% en 1999. Le taux d'utilisation des AP en 2000 (98,7%) est le meilleur depuis de nombreuses années.

Tableau 39 – Autorisations de programmes des budgets annexes en 2000

En millions de francs

	Reliquat 1999	**Dotation LFI**	**Dotation LFR**	**Modifica-tions**	**Total disponible**	**Affectations 2000**	**Reliquat 2000**
Aviation civile	508,2	1 479,4		12,7	2 000,3	1 519,7	480,5
Monnaies et Médailles	23,6	39,8			63,4	4,9	14,4
Journaux Officiels	14,1	30,5			44,6	20,5	24,1
Légion d'honneur	1,0	16,4			17,4	17,2	0,2
Ordre de la Libération	2,5	0,0			2,5	0,2	2,3
Total	**549,4**	**1 566,1**		**12,7**	**2 128,2**	**1 562,5**	**521,5**

Le taux de consommation des AP du budget annexe de **l'aviation civile** est sensiblement du même ordre que celui de 1999 (76% contre 77% l'an passé). Ce taux est faible et témoigne d'une inadéquation entre les besoins réels et les demandes formulées par les services.

TITRE 4 - COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

En 2000, le nombre de comptes spéciaux du Trésor est passé de 41 à 37 ; cinq comptes ont été fermés et un nouveau compte a été ouvert; il s'agit des comptes suivants :

- n° 902-01 : « fonds forestier national » ;
- n° 902-13 : « fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités » ;
- n° 902-16 : « fonds national du livre » ;
- n° 902-22 : « fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France » ;
- n° 902-30 : « fonds pour le financement de l'accession à la propriété ».
- un compte a été ouvert dans le cadre de la loi de finances rectificative 2000; il s'agit du compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État ».

Pour l'année 2000 les comptes spéciaux du Trésor représentent, en exécution, un volume financier (y compris FMI et FSC) de 589 817 MF (89 917,02 M€) en dépenses et 578 565 MF (88 201,67 M€) en recettes.

Les trois principales catégories sont les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce et les comptes d'avances qui représentent globalement 75% du nombre de comptes et 96% des montants. Les comptes d'affectation spéciale sont les plus nombreux : 32% en nombre (41% en 1999) mais ne représentent que 6% des montants (10,6% en 1999). À l'inverse les comptes d'avances représentent 14% en nombre (12,2% en 1999) mais 71% des montants (75,7% en 1999). Cette importance financière est due au compte d'avances aux collectivités locales qui représente à lui seul 365 035 MF (55 649,23 M€) soit 62% des dépenses de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor. Le **ministère de l'économie des finances et de l'industrie** gère 22 comptes sur les 37 ce qui représente 80% des montants financiers, contre 93% en 1999 (cette diminution résulte principalement de la baisse d'activité du compte enregistrant les cessions de titres mais aussi du volume atypique enregistré en 2000 sur les comptes de commerce gérés par le **ministère de la défense**).

De façon générale les comptes spéciaux du Trésor ont globalement contribué, en exécution, à l'équilibre de la loi de finances. On constate pour 2000 un solde négatif (y.c FMI et FSC) de 11 252 MF (1 715,36 M€) ; hors FMI et FSC le solde s'établit à 1 239 MF (188,88 M€) alors que la loi de finances initiale prévoyait un solde positif de 2 999 MF (457,19 M€). Cette différence réside principalement dans les résultats des comptes d'avances qui connaissent un solde négatif de 3 929 MF (598,97 M€) du fait des décisions prises sur la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et les comptes d'opérations monétaires dont le solde (hors FMI et FSC) s'établit à -2 490 MF (379,60 M€).

Les prévisions ont été ajustées par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2000 qui a sensiblement diminué les recettes et augmenté les charges. Les comptes de prêts enregistrent une diminution de 58 MF (8,84 M€) en ressources et une augmentation de 400 MF (60,98 M€) des charges destinées au compte n° 903-07 et notamment au prêts de l'Agence française de développement. Par ailleurs la LFR a enregistré sur les comptes d'avances une diminution de 5 450 MF (830,85 M€) en ressources et une augmentation de 2 900 MF (442,10 M€) des charges pour prendre en compte notamment les conséquences de la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

En termes de réalisation, la contribution des comptes spéciaux du Trésor à l'équilibre d'ensemble des opérations budgétaires s'est donc traduite par un excédent global de +1 239 MF (188,88 M€) (hors F.M.I. et FSC).

Tableau 40 - Résultats d'exécution 2000 des comptes spéciaux du Trésor

	Recettes		Dépenses		Solde		Solde (hors FMI et FSC)	
	MF	**M□**	**MF**	**M□**	**MF**	**M□**	**MF**	**M□**
Comptes d'affectation spéciale, opérations définitives	38 459	5 863	*36 317*	*5 536*	*2 142*	*327*	*2 142*	*327*
Comptes d'affectation spéciale, opérations temporaires	9	1	*1*	*0*	*8*	*1*	*8*	*1*
1 Comptes d'affectation spéciale	38 468	5 864	36 318	5 537	2 150	328	2 150	328
2 Comptes de commerce	111 939	17 065	109 139	16 638	2 799	427	2 799	427
3 Comptes de règlement								
4 Compte d'opérations monétaires	9 311	1 419	24 292	3 703	-14 981	-2 284	-2 490	-380
5 Comptes de prêts	4 689	715	1 979	302	2 710	413	2 710	413
6 Comptes d'avances	414 159	63 138	418 088	63 737	-3 929	-599	-3 929	-599
Total des comptes - opérations définitives	**38 459**	**5 863**	**36 317**	**5 536**	**2 142**	**327**	**2 142**	**327**
Total des comptes - opérations temporaires	**540 106**	**82 339**	**553 500**	**84 381**	**-13 394**	**-2 042**	**-903**	**-138**
Total des comptes spéciaux du Trésor	**578 565**	**88 202**	**589 817**	**89 917**	**-11 252**	**-1 715**	**1 239**	**189**

I - LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

A - RÉSULTATS D'ENSEMBLE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

La loi de finances initiale a ouvert un montant total de 42 978 MF (6 551,95 M€) de crédits au titre des opérations définitives et 1 MF (0,15 M€) au titre des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale. Les ressources correspondantes étaient évaluées au même montant. Au total par rapport à 1999, les prévisions d'opérations imputées sur comptes d'affectation spéciale devaient diminuer de 14% en recettes et 8% en dépenses. Ces variations traduisaient principalement la suppression de certains comptes.

Les lois de finances rectificatives n'ont pas modifié le volume des crédits disponibles et les résultats ont été assez éloignés des prévisions. Les produits imputés sur comptes d'affectation spéciale ont été de 36 467,58 MF (5 559,45 M€) et les dépenses ont représenté 36 317,64 MF (5 536,59 M€). Les dépenses et les recettes de l'ensemble des comptes d'affectation spéciale diminuent de 40,5%. Cependant en tenant compte de la suppression de certains comptes qui représentaient un volume de l'ordre de 9 500 MF (1 448,27 M€) on constate qu'à structure semblable, la baisse est d'environ 30%. Cette baisse provient principalement du compte n° 902-24 dont les recettes diminuent de 19 915 MF (3 036,02 M€) (-66%) et les dépenses de 20 977 MF (3 197,92 M€) (-64%).

Tableau 41 - Comptes d'affectation spéciale, opérations de recettes et dépenses

	Recettes		Variation 00/99	Dépenses		Variation 00/99	Solde de l'année	
	MF	M€		MF	M€		MF	M€
Agriculture et pêche								
902-00	1 477,146	225,190	48,4%	1 002,93	152,90	20,3%	474,213	72,290
902-19	803,934	122,560	-3,4%	802,57	122,35	-28,6%	1,361	0,210
Culture et communication								
902-10	2 627,600	400,580	4,3%	1 450,88	221,18	-61,4%	1 176,724	179,390
902-32	162,817	24,820		66,68	10,17		96,139	14,660
Économie, finances et industrie								
902-15	14 679,852	2 237,930	10,6%	14 839,64	2 262,29		-159,792	-24,360
902-23	57,966	8,840	-69,3%	127,58	19,45	6,4%	-69,615	-10,610
902-24	11 349,847	1 730,270	-63,7%	11 336,01	1 728,16	-64,9%	13,839	2,110
Jeunesse et sports								
902-17	1 403,591	213,980	40,2%	964,00	146,96	4,2%	439,593	67,020
902-20	42,823	6,530	14,5%	45,60	6,95	54,7%	-2,779	-0,420
Équipement, transports et logement								
902-25	359,934	54,870	173,5%	329,03	50,16	323,0%	30,901	4,710
902-26	4 644,170	708,000	6,7%	4 347,99	662,85	29,4%	296,176	45,150
Total comptes d'affectation spéciale	**38 467,58**	**5 864,34**	**-40,5%**	**36 317,64**	**5 536,59**	**-40,9%**	**2 149,94**	**327,76**

B - LA GESTION DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

1) - Compte d'affectation spéciale n° 902-00 : fonds national de l'eau (FNE)

L'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000 a modifié le compte n° 902-00 « fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) » qui devient « fonds national de l'eau (FNE) ». Ce dernier est divisé en deux sections : la première correspond à l'ancien FNDAE, garde cette appellation et reste gérée par le ministère de l'agriculture ; la seconde est dénommée « fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) », concerne des opérations de solidarité nationale dans le domaine de l'eau et a pour ordonnateur principal le ministre de l'environnement.

a) - Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE)

La loi de finances initiale pour 2000 prévoyait un montant de recettes de 958 MF (146,05 M€). Les recettes effectives ont été de 977,05 MF (148,95 M€) soit un écart de 19,05 MF (2,90 M€) avec la loi de finances initiale, en baisse de 1,8% par rapport à l'exécution 1999. C'est toutefois le seul produit du prélèvement sur le produit du pari mutuel qui progresse de 5,4% pour s'établir à 488,92 MF (74,54 M€). En revanche le produit de la redevance sur les consommations d'eau connaît ces dernières années une évolution très différenciée passant de 542,43 MF (82,69 M€) en 1997 à 499,72 MF (76,18 M€) en 1998 pour remonter à 531,41 MF (81,01 M€) en 1999 et baisser de nouveau en 2000 pour s'établir à 488,13 MF (74,41 M€). Ces évolutions rendent nécessaire un examen approfondi des conditions de prélèvement de la redevance sur les consommations d'eau.

Les dépenses du compte se sont élevées à 860,6 MF (131,20 M€) ce qui constitue une augmentation de 3,2% après avoir progressé de 10,95% en 1999. Le rythme d'augmentation des dépenses étant inférieur de moitié à celui des crédits, le taux de consommation recule

passant de 43,1% à 41,6% en 2000 et on constate une augmentation continue du solde créditeur de la section du compte qui passe de 1 863,1 MF (284,03 M€) en 1999 à 1 979,6 MF (301,79 M€) au 31 décembre 2000.

b) - Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)

Le chapitre 09 (subventions de fonctionnement) a fait l'objet d'une annulation de 17,5 MF (2,67 M€) et le même montant a été ouvert par la LFR de décembre sur le chapitre 08 (études et fonctionnement). Ce sont les seules modifications apportées à la LFI.

Les recettes atteignent le montant forfaitaire qui était prévu, soit 500 MF (76,22 M€). Les dépenses mandatées ne représentent que 142,3 MF (21,69 M€), ce qui correspond à un taux de consommation des crédits de 28,5%. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 129,3 MF (19,71 M€), soit un taux de consommation de 62,2%. Les engagements se montent à 171,1 MF mais correspondent pour 64,5 MF à des délégations. Il reste en outre 36,9 MF à engager au niveau central. Les dépenses en capital s'élèvent à 13 MF ce qui correspond à un taux de consommation de 4,5%. Ce taux est un peu plus élevé (19,4%) sur le chapitre 06 (investissements) que sur le chapitre 07 (subventions) (3,5%).

La Cour constate que la distinction entre les dépenses qui relèvent respectivement du budget général et du FNSE n'est pas claire. Les limites de compétence entre le budget général et le FNSE ont semble-t-il donné lieu à des interprétations divergentes et évolutives. On peut se demander, plus généralement, si les actions de solidarité dans le domaine de l'eau qui, selon les termes de la LFI pour 2000, définissent le périmètre d'activité du FNSE, ne devraient pas plutôt toutes relever du budget général. L'affectation à ce dernier du prélèvement sur les agences de bassin aurait sans doute permis de financer des dépenses plus urgentes.

2) - Compte d'affectation spéciale n° 902-10 : soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle

La fréquentation des salles de cinéma est de nouveau orientée à la hausse en 2000 (166 millions de spectateurs) après avoir connu une baisse en 1999 (155,4 millions en 1999 contre près de 170 millions en 1998). Cette évolution a directement influé sur le volume des crédits issus de la taxe sur le prix des places de cinéma. En 2000 les recettes s'établissent à 2 627,6 MF (400,58 M€) et sont supérieures de 5,4 MF (0,82 M€) aux prévisions. On constate par rapport aux prévisions une moins-value de 22 MF (3,31 M€) qui se répartit sur la taxe sur les places de cinéma (-12,22 MF (-1,86 M€)) due à la surestimation du nombre de spectateurs (166 millions pour 176 attendus) et sur la taxe vidéo (-8,65 MF (-1,32 M€)). En contre partie on constate une plus value globale de +26,58 MF (+4,05 M€) qui s'explique notamment par la bonne tenue du marché publicitaire TV (+13,89 MF (+2,12 M€)).

Les principales dépenses correspondent à la procédure d'aide automatique aux partenaires du CNC, qui leur donne un droit de tirage mobilisable sur une durée de 5 ans et à la procédure d'aides sélectives qui aboutit, après avis d'une commission, à l'octroi d'une subvention mobilisable par paliers, le solde n'étant versé qu'à l'issue de la production. En 2000 les dépenses retrouvent un niveau comparable à celui des années antérieures à l'année 1999 qui était particulière(36) pour s'établir à 1 450,86 MF (221,18 M€). Sur ce montant 599,32 MF (91,37 M€) ont été consacrés au soutien de l'industrie cinématographique et 650,51 MF (99,17 M€) au soutien de l'industrie des programmes audiovisuels. 0,86 MF (0,13 M€)

(36) La Cour avait observé dans le rapport 1999 que l'exécution budgétaire était atypique dans la mesure où le niveau des droits de tirage avait été porté à 3 740 MF par un 6ème tirage de 1 250 MF effectué dans les tous derniers jours de la gestion 1999 (27 janvier 2000). De ce fait le solde du budget de l'État avait été artificiellement diminué de 1 250 MF.

correspondent à la restitution de sommes indûment perçues. Enfin les reports s'établissent à 1 216,9 MF (185,52 M€) retrouvant un niveau comparable à ceux de 1997.

3) - Compte d'affectation spéciale n° 902-15 : compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision

Après avoir connu une hausse de l'ordre de 7% en 1998 et de 5% en 1999, les recettes et les dépenses du compte ont connu une forte progression en 2000, respectivement de 10,6% et 12,4% et s'établissent à 14 680 MF (2 237,95 M€) et 14 840 MF (2 262,34 M€). En fait les chiffres ne sont pas comparables ; en 2000 le compte a enregistré un versement de l'État de 895,5 MF (136,52 M€) au titre du chapitre 46-01 « Contribution forfaitaire au financement des exonérations de la redevance de télévision » des ***services généraux du Premier ministre***. Hors versement, la progression des recettes est de 3,9%. Les recettes de la redevance encaissées en 2000 sont donc de 13 784 MF (2 101,36 M€). Ainsi en 2000, les recettes de la redevance ont continué d'augmenter plus vite que l'évolution du taux de la taxe. Le taux de la redevance a augmenté de 0,94% alors que l'accroissement du produit de la redevance a été de 3,9% soit un différentiel 2,95 points alors qu'il avait été de 3,3 points en 1999 et 2,9 points en 1998. Le surplus s'explique par l'élargissement de l'assiette de la taxe et la structure des encaissements.

En 2000 le service de la redevance a enregistré 22 051 239 comptes dont 18 603 908 comptes payants (+2,8%) et 3 447 331 comptes non payants (-2,67%). Cette évolution s'explique par les conditions restrictives d'accès à l'exonération et à la suite des opérations de contrôle d'exonération. Les ouvertures de comptes augmentent du fait du dynamisme de la consommation, qui a provoqué une hausse de 2,42% des ventes de téléviseurs.

Les opérations de contrôle des exonérations, après avoir connu une baisse en 1999, ont augmenté en 2000 : 2,1 millions de comptes (+18% par rapport à 1999) représentant plus de la moitié du fichier des comptes exonérés ont été examinés par rapprochement avec ceux du fichier « taxe d'habitation » ; 1,9 million des comptes exonérés ont été renouvelés automatiquement, et l'envoi des questionnaires a porté sur 274 000 comptes (144 000 comptes en 1999) ; 52 000 comptes (32 000 en 1999) ont été remis en payants.

Enfin en ce qui concerne le recouvrement, le total des prises en charge s'est élevé à 16 107,8 MF (2 455,62 M€). Sur la même période, les annulations de prises en charge ont représenté 2 346,3 MF (357,69 M€), soit 1 111,2 MF (169,40 M€) pour les dégrèvements, 377,3 MF (57,52 M€) pour les remises gracieuses et 857,8 MF pour les non-valeurs.

Le taux de recouvrement de l'année 2000 sur exercice courant augmente de plus d'un point et les taux sur exercices précédents et antérieurs reculent ce qui, compte tenu des augmentations annuelles de la taxe, entraîne une variation des restes à recouvrer.

Tableau 42 – Recouvrement de la redevance

En millions de francs

	Taux de recouvrement				**Restes à recouvrer**						
	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**Δ 98/97**	**Δ 99/98**	**Δ 00/99**
Courant	81,64%	81,89%	81,86%	82,99%	2 297	2 458	2 573	2 492	7,0%	4,7%	-3,1%
Précédent	71,26%	71,68%	71,04%	69,23%	543	540	589	636	-0,6%	9,1%	8,0%
Antérieurs	20,36%	20,45%	19,16%	16,81%	729	774	838	866	6,2%	8,3%	3,3%
Total	**76,7%**	**77,1%**	**76,8%**	**77,5%**	3 569	3 772	4 000	3 994	**5,7%**	**6,0%**	**-0,2%**

En dépenses, les versements aux organismes du secteur public de l'audiovisuel ont été répartis conformément aux dispositions des lois de finances pour 2000. Les principaux

bénéficiaires de la redevance sont France 2, France 3 et Radio France qui représentent 70,3% des dépenses.

Tableau 43 – Répartition des crédits

En millions de francs

	1997	1998	1999	2000	2000 (M□)	98/97	99/98	00/99
France 3	3 389,4	3 435,7	3 678,1	4 207,9	641,5	1,4%	7,1%	14,4%
France 2	2 431,5	2 444,8	2 678,1	3 478,0	530,2	0,5%	9,5%	29,9%
Radio France	2 189,9	2 597,4	2 707,9	2 754,4	419,9	18,6%	4,3%	1,7%
R.F.O	1 198,3	1 178,3	1 187,1	1 263,8	192,7	-1,7%	0,7%	6,5%
la SEPT – ARTE	801,1	976,6	1 061,5	1 091,9	166,5	21,9%	8,7%	2,9%
La Cinquième	661,5	725,8	798,4	811,4	123,7	9,7%	10,0%	1,6%
I.N.A	288,5	391,5	429,3	424,2	64,7	35,7%	9,7%	-1,2%
R.F.I	272,8	300,8	179,1	330,1	50,3	10,3%	-40,5%	84,3%
Serv. Redevance	487,0	489,4	488,4	482,4	73,5	0,5%	-0,2%	-1,2%

4) - Compte d'affectation spéciale n° 902-17 : fonds national pour le développement du sport (FNDS)

Il convient de rappeler qu'à compter de novembre 1999 le versement mensuel du prélèvement sur la Française des jeux, jusqu'alors opéré enfin de mois, a été retardé au 20 du mois suivant l'encaissement des mises. Cette modification a eu pour conséquence que, contrairement aux exercices antérieurs, le prélèvement sur les enjeux du mois de décembre 1999 (105 MF (16,01 M€)) a été rattaché à l'exercice budgétaire suivant. Le produit sur le prélèvement de 2,9% sur les sommes misées en France métropolitaine aux jeux gérés par La Française des jeux a eu un rendement inattendu puisqu'en progression (sur une base de 12 mois) de 14% alors que l'augmentation avait été de 4,8% en 1999. Par ailleurs deux nouvelles ressources ont été instituées en 2000:

- l'article 45 de loi de finances rectificative pour 1999 a autorisé le rattachement au FNDS du « boni de liquidation de l'association dénommée comité français d'organisation de la coupe du monde de football »(37). Toutefois, le montant de ce boni n'étant pas arrêté, aucune indication de recette prévisionnelle, ni ouverture de crédits ne figuraient dans la loi de finances rectificative. Un premier versement de 150 MF (22,87 M€) à valoir sur le boni final a été versé au FNDS par le liquidateur en juillet 2000 ;
- la loi de finances pour 2000 a autorisé le rattachement au FNDS du produit de la contribution de 5% sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion des manifestations sportives.

Au regard de ces éléments les recettes et les dépenses étaient évaluées à 1 089 MF (166 M€) en loi de finances initiale. Les recettes effectives ont été de 1 252,4 MF (190,93 M€) soit une plus-value de 163,4 MF (24,91 M€). Compte tenu du « fonds Sastre » les recettes totales rattachées au compte s'élèvent à 1 403,6 MF (213,98 M€), et les dépenses à 964 MF (146,96 M€). L'essentiel correspond à des dépenses ordinaires (851,7 MF (129,84 M€)); les subventions pour le sport de masse représentent 624 MF (95,13 M€) et les subventions pour le sport de haut niveau 227 MF (34,61 M€). Les dépenses d'équipement se sont élevées à 112,3 MF (17,12 M€).

(37) Il s'agit d'une ressource temporaire, baptisée « fonds Sastre », du nom du vice-président du CFO.

La Cour a déjà souligné la faible consommation globale des crédits du FNDS. Ce constat demeure fondé pour 2000, la consommation globale des crédits du FNDS s'étant détériorée en 2000, s'établissant à 66,8% en 2000 contre 72% en 1999 et 80,9% en 1998. Toutefois ce constat peut être nuancé ; en ce qui concerne les chapitres de fonctionnement, l'intégralité des dépenses prévues a été engagée ou déléguée. Par ailleurs, selon le ministère, la non-consommation de crédits sur le chapitre 3 résulte de la non-programmation du produit de la taxe de 5% sur la cession des droits de diffusion télévisuels. Une fraction de ces crédits a néanmoins été utilisée pour engager des dépenses proposées par la section du conseil du FNDS dénommée « fonds Sastre ». La consommation des crédits est à mettre en regard avec l'importance des reports de crédits qui atteignent 353,3 MF (53,86 M€) en 2000 (276,7 MF (42,2 M€)en 1999, 147,9 MF (22,55 M€) en 1998).

Comme en 1999, les recettes prévues du FNDS constituent le quart des crédits alloués au secteur de la jeunesse et des sports. La Cour constate le flou qui pèse sur la nature des interventions du FNDS dont les financements viennent souvent compléter ceux issus du budget général. Les objectifs poursuivis dans le cadre du FNDS ne se différencient ainsi guère de la politique d'aide au sport financée sur le budget général de la **jeunesse et des sports***, tout particulièrement en matière d'équipement où se juxtaposent les deux sources de financement ; il en est de même en matière d'aide aux fédérations sportives. Ces pratiques ne sont pas satisfaisantes et contraires à la vocation des comptes spéciaux du Trésor.*

Il convient toutefois d'indiquer que le ministère a fait un premier effort de clarification, en transférant sur les crédits budgétaires le financement de 12 MF d'opérations imputées en 1999 sur le FNDS (subventions aux établissements de la jeunesse et des sports pour les pôles de haut niveau, grands événements et laboratoire national de dépistage du dopage). Une réforme de la gestion du FNDS s'impose, dans le sens d'une plus grande clarté des objectifs poursuivis et des critères d'attribution des aides.

5) - Compte d'affectation spéciale n° 902-19 : fonds national des haras et des activités hippiques (FNHAH)

Les évolutions financières sont marquées par la création en 1999 de l'établissement public « Les haras nationaux ». Cet établissement n'a disposé toutefois de son premier budget qu'à compter du 1er janvier 2000. Son fonctionnement est assuré par une subvention du ministère de l'agriculture et de la pêche de 131,7 MF (20,08 M€) pour 2000.

Les recettes prévues en loi de finances initiale pour 2000 s'élèvent à 725,3 MF (110,57 M€) soit une baisse de –17,6% par rapport à l'année précédente. Cette évolution s'explique par le transfert à l'établissement public des haras de deux postes de produits (produit des services rendus par les haras nationaux et produit des ventes) et par la baisse du taux de prélèvement sur les paris au titre du protocole prévue par le décret du 3 mars 1999. Les recettes constatées en 2000 se sont élevées à 803,9 MF (122,55 M€), supérieures de 10,8% aux prévisions de la LFI et en diminution de -7,4% par rapport à 1998.

Les dépenses s'établissent à 802,57 MF (122,35 M€) soit une baisse de –28,6% qui tient tant au changement de périmètre du fonds qu'en raison du niveau de dépense exceptionnel enregistré en 1999, avec le versement de la part de l'État au titre du projet Pégase[38] soit une somme de 300 MF (45,73 M€) qui a été versée en totalité en 1999 ; en effet, la décision avait été prise en 1996 de « provisionner » sur cette ligne la part État du projet Pégase. Les reports sont donc en baisse sensible passant de 431 MF (65,71 M€) à 139,4 MF (21,25 M€). Il convient d'indiquer que le projet Pégase a connu de nombreux incidents. Le retard pris dans l'exécution et les difficultés techniques ont conduit le GIE à remplacer en février 1999 le prestataire initial

([38]) projet de modernisation et de redimensionnement du système informatique du PMU

par un autre et sur le plan financier le coût prévisionnel ressort aujourd'hui à 2 000 MF (304,90 M€). Le coût pour l'État a été limité à 300 MF (45,73 M€) et le surcoût est supporté par le GIE PMU. La mise en service devrait intervenir en avril-mai 2001.

6) - Compte d'affectation spéciale n° 902-20 : fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA)

Un décret du 3 mars 2000 a organisé le conseil de gestion du fonds qui avait été institué par décret du 6 mai 1985. Le fonds conserve sa mission d'accorder des subventions à des associations pour financer, d'une part, la formation de leurs responsables, d'autre part, les activités d'études, de recherche et d'expérimentation relatives à la vie associative. Dès la première année de son fonctionnement, 75% des moyens ont été consacré au premier volet et 25% au second. Au cours de l'exercice 1999, le taux de prélèvement sur les recettes du PMU a été modifié par le décret n°99-140 du 3 mars 1999 qui l'a porté de 0,07% à 0,11%.

En 2000 les recettes et les dépenses inscrites en loi de finances initiale s'élèvent à 40 MF (6,10 M€). Les recettes effectives ont été de 42,8 MF (6,52 M€). Par ailleurs le fonds disposait de crédits de report à hauteur de 15,6 MF (2,38 M€). Le niveau de consommation des crédits s'est nettement amélioré ; en effet si les recettes ont connu une croissance de 14,5% les dépenses ont augmenté de 54,7% ce qui a eu pour conséquence de diminuer le solde du compte de -17,7% passant de 15,7 MF (2,39 M€) à 12,9 MF (1,97 M€). Ce résultat traduit une relance de l'activité du FNDVA et aussi la conséquence des aménagements apportés à la gestion du fonds par les nouvelles dispositions réglementaires.

7) - Compte d'affectation spéciale n° 902-23 : actions en faveur du développement des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer

Ce compte a connu une progression de 6,4% en dépenses et une diminution des recettes de 69,3% du fait de l'absence de bénéfice de l'IEOM. Au 31 décembre 2000, les engagements ont été complétés par le cautionnement en faveur des producteurs de bananes et la restructuration des fonds de garantie existant dans les DOM et à Mayotte.

En 2000, le taux de consommation des crédits a été de 52,9% contre 39,3% en 1999. Compte tenu des reports issus de l'exercice antérieur, les crédits pour 2000 s'élevaient à 241,23 MF (36,78 M€) répartis entre les chapitres 1 et 2 pour un montant respectif de 154,18 MF (23,50 M€) et de 87,05 MF (13,27 M€). Les dépenses ont atteint 127,58 MF (19,45 M€), ventilées entre le chapitre 1 pour un montant de 40,55 MF (6,18 M€) et le chapitre 2 pour un montant de 87,03 MF (13,27 M€).

En ce qui concerne le chapitre 1er (secteur social) les dépenses ont atteint 27, 7 MF. Il a été versé 14,7 MF (2,24 M€) au CEPME pour le cautionnement bancaire des producteurs de bananes des Antilles et 13 MF (1,98 M€) aux fonds de garantie interbancaire de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte gérés par l'AFD, pour un montant respectif de 10 MF et de 3 MF. La Cour constate que cet aspect des dépenses n'est pas conforme à l'objet du compte. L'article 61 de la loi de finances pour 1990 indique que le compte retrace *« en dépenses, des versements à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social intervenant dans les DOM »*. De toute évidence la BDPME-CEPME et l'AFD n'entrent pas dans cette catégorie d'organismes. En 2000 on assiste à une confusion dans la gestion du compte, en prenant en compte le caractère de l'opération réalisée, alors que les textes font état du caractère de l'organisme qui reçoit les fonds. Si l'on peut admettre que les organismes financiers interviennent, par leurs actions, en faveur du développement des DOM et TOM, en revanche ils n'entrent pas dans les catégories d'organismes bénéficiaires définis par les textes constitutifs de ce compte.

8) - Compte d'affectation spéciale n° 902-24: produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés

En 2000 l'objet du compte a été modifié afin de permettre la prise en compte d'opérations qui n'étaient pas prévues par les textes notamment en ce qui concerne Thomson CSF, TMM et le Fonds public pour le capital-risque. Ce dernier point rejoint les demandes de la Cour formulées dans les rapports pour 1998 et 1999. L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2000 a donc modifié d'une part, le 3ème alinéa de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) et d'autre part, le 4ème alinéa de l'article 71 de la loi de finances pour 1993.

a) - Les recettes du compte n° 902-24

Après avoir connu des recettes particulièrement élevées en 1997 et 1998 notamment avec la cession des titres de France Telecom, les résultats du compte n° 902-24 sont en diminution depuis 1999. Les recettes ont diminué de 63,7% en 2000 après avoir connu une baisse de 42% en 1999. Les prévisions en recettes et dépenses s'établissaient à 16 945 MF (2 583,25 M€) et les résultats sont de 11 349 MF (1 730,14 M€) en recettes et 11 336 MF (1 728,16 M€) en dépenses. Les recettes se sont décomposées de la façon suivante:

- souscriptions ordinaires : 8 953,238 MF (1 364,91 M€) ;
- souscriptions bénéficiant d'un règlement différé : 912,178 MF (139,06 M€) ;
- reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital : 1 463,309 MF (223,08 M€) ;
- reversement résultant des investissements réalisés par l'État dans des fonds de capital-investissement : 21,122 MF (3,22 M€).

Les recettes enregistrées en 2000 au compte n°902-24 sont détaillées dans le tableau figurant en annexe, page 354.

- ***Les principales cessions de titres***

Les opérations EADS et Altadis représentent prés de 95% des recettes du compte en 2000.

Aerospatiale-Matra-EADS : pour les gouvernements européens, la constitution d'EADS devait permettre la consolidation des industries aéronautiques et de défense. La Commission des participations et des transferts a émis, le 18 mai 2000, un avis conforme sur les conditions de la cession et l'accord de fusion. L'arrêté du 22 mai 2000 a fixé les modalités de ce regroupement. Le nouvel ensemble a été introduit en bourse en juin 2000. En accord avec EADS et ses autres actionnaires (Lagardère, Daimler-Chrysler et SEPI, le prix de l'action a été fixé à 19 € (124,63 F) pour les investisseurs institutionnels et à 1,8 € (118,07 F) pour les particuliers. L'offre de marché, s'élevant à 132 millions de titres (hors option de sur allocation), a été sur-souscrite environ 1,7 fois et a été placée intégralement à hauteur de 52 millions de titres auprès des institutionnels et de 80 millions de titres auprès des particuliers. L'opération de composition du capital d'EADS a permis à l'entreprise de lever près de 10,5 MdF (1,60 Md€). 57 966 662 titres ont été cédés par l'État dans le cadre de la constitution d'EADS, représentant une recette brute de 7,26 MdF (1,11 Md€).

Altadis : le 2/11/2000, l'État a procédé à la cession de 8 210 052 titres Altadis (anciennement SEITA) qu'il détenait encore, au prix de 16,48 € l'unité, la recette totale s'élevant à 887,521 MF (135,30 M€).

- ***Les autres cessions de titres***

Dans le cadre d'une réorganisation du capital de la CNP, l'État a cédé 683 420 titres CNP-Assurances au groupe des Caisses d'Épargne à 37 € par action pour un montant total de 165,869 MF (25,29 M€). Par ailleurs en septembre 2000, l'État a cédé à Thomson CSF sa participation au capital de la société Sofremi, soit 4153 actions, pour un montant de 2 MF (0,30 M€).

- ***Les opérations en capital***

Deux opérations lourdes ont été réalisées en 2000 qui concernent Thomson Multimédia et France Telecom(39).

- ***Reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital***

GAN-SGGP : le compte a enregistré en recettes 1 000 MF (152,45 M€) en provenance de la SGGP. Les questions soulevées par la privatisation du GAN ont été développées, dans les rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1998 et 1999, notamment sur l'absence de remontée dans les comptes de l'État du produit de la cession de ce groupe qui s'élevait à 25 647 MF (3 909,86 M€). Suite aux observations de la Cour sur l'exécution de la loi de finances pour 1998 qui avait abouti à une réserve dans la déclaration de conformité, une partie du produit de la privatisation soit 9 000 MF (1 372,04 M€), a été enregistrée dans les comptes de l'État en 1999 à partir d'un versement de la SGGP. En 2000 une opération similaire a permis d'inscrire 1 000 MF (152,45 M€) en recette du compte n° 902-24.

Les recettes 1999 non enregistrées sur l'exercice - la trésorerie de l'EPRD : un montant de 450 MF (68,60 M€) était disponible dans les comptes de l'EPRD qui aurait pu être encaissé en 1999 sur le compte n° 902-24. Tel n'avait pas été le cas. Dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999, la Cour avait critiqué cette méthode. Le conseil d'administration de l'EPRD s'étant réuni 23 novembre 1999 et ayant statué sur cette question, il eût été parfaitement possible de rattacher ces droits, nés au cours cet exercice 1999, à cette gestion. Pour la gestion 2000, l'EPRD a procédé au reversement de l'excédent de trésorerie à hauteur de 450 MF (68,60 M€).

---

(39) Elles n'ont pas eu d'incidence financière sur le compte n° 902-24 et sont indiquées pour mémoire.

Thomson Multimédia (TMM) : cette opération s'est traduite par la mise sur le marché d'une partie de la participation au capital de l'entreprise détenue par la société-mère Thomson SA. La recette est donc revenue à cette société. Une disposition spécifique a été introduite en loi de finances rectificative qui prévoit que les versements à l'État effectués par Thomson SA et résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson CSF et Thomson Multimédia sont inscrits en recettes sur le n° 902-24. Une partie de ce produit de cession sera consacré par Thomson SA à son désendettement. Le solde, sous forme du dividende de l'exercice clos au 31/12/2000 créditera le compte d'affectation spéciale n° 902-24 en 2001.

France Telecom : après les cessions de titres réalisées en 1997 et 1998, une troisième opération d'ouverture du capital de France Telecom a été lancée (décret du 26 mai 2000). Cette opération a permis l'acquisition par France Telecom de l'opérateur Orange. Le financement de cette acquisition d'un montant de 39,5 Md€ a été réalisé pour partie en numéraire (21,4 Md€) et pour solde (18,1 Md€) par une augmentation de capital réservée à Mannesmann (société propriétaire d'Orange et détenue à 100% par Vodafone) rétribuant un apport d'actif (actions de la société Orange apportées par Mannesmann).

Cette opération s'est traduite par une dilution de l'État au capital de France Telecom. Au 22 août 2000, la composition du capital de France Telecom était la suivante : État : 55,3%, public et institutionnel 28,9%, Deutsche Telekom 1,7%, Vodafone 9,9%, salariés 2,8%, autocontrôle 1,4%.

- ***Autres opérations:***

- Au titre des paiements différés, il a été perçu en 2000 un montant de 910,9 MF ;
- Les reversement résultant des investissements réalisés par l'État dans des fonds de capital-investissement géré par la CDC se sont élevés à 21,122 MF (3,22 M€) dont 14,53 MF (2,21 M€) d'excédent de trésorerie.

Enfin les restes à recouvrer au 31 décembre 2000 au titre des souscriptions avec paiements différés concernent France Telecom II (3ème échéance) pour 781 MF (119,06 M€), Air France (3ème échéance) pour 180 MF (27,44 M€), Thales (ex. Thomson CSF) (2ème et 3ème échéances) pour 110 MF (16,77 M€) et 170 MF (25,92 M€) et EADS (3ème échéance) pour 236 MF.

b) - Les dépenses du compte n° 902-24

Les dépenses imputées sur le compte n° 902-24 se sont élevées à 11 336 MF (1 728,16 M€), dont 11 025 MF (1 680,75 M€) de dotations en capital, 128,61 MF (19,61 M€) d'avances d'actionnaires et 182,398 MF (27,81 M€) de frais.

Les dépenses enregistrées en 2000 au compte n°902-24 sont détaillées dans le tableau figurant en annexe, page 356.

- ***Les dotations en capital***

- RFF : les dotations à RFF ont représenté 60% du total des dotations soit un montant de 7 000 MF (1 067,14 M€). À ce montant il convient d'ajouter une subvention de 10,7 MdF (1,63 Md€) venant du budget du ministère des transports pour contribution aux charges d'infrastructures. Ainsi sur quatre ans (1997-1998-1999-2000), RFF aura reçu à partir du compte n° 902-24 un montant de dotations en capital de 42,5 MdF ;
- Charbonnages de France (CDF) : les dotations ont représenté un montant total de 2 100 MF (320,14 M€), réalisé en deux versements (1 550 MF (236,30 M€) et 550 MF (83,85 M€)) effectués en période complémentaire. Depuis 1997 les dotations en capital à CDF ont représenté un total de 11 755 MF (1 792,04 M€) ;
- l'EPFR a reçu une dotation de 1 500 MF qui a été versée durant la période complémentaire. Depuis 1996 les dotations en capital à l'EPFR ont représenté un total de 31 662 MF (4 826,84 M€). À ces dotations il convient d'ajouter le produit net de la privatisation du Crédit lyonnais qui s'est élevé à 33 500 MF (5 107,04 M€) et qui a été versé à l'EPFR.

- ***Les autres dotations***

- le fonds public pour le capital-risque : un versement de 150 MF (22,87 M€) à la CDC a été effectué afin de doter le fonds public pour le capital risque. L'imputation sur ce compte des dépenses relatives aux investissements en capital-risque avait fait l'objet d'observation de la Cour. En 2000 les textes relatifs au compte n° 902-24 ont été modifiés en conséquence afin de permettre ces financements ;
- EMC : 275 MF (41,92 M€) ont été versé en période complémentaire.

- ***Les avances d'actionnaires***

Fonds d'amorçage : dans le cadre d'un appel à projets, le ministère des finances a mis en place, conjointement avec le ministère de la recherche, un dispositif de financement de fonds d'amorçage. La part de l'État est investie dans chaque fonds par l'intermédiaire de sociétés de valorisation, filiales d'un ou plusieurs établissements publics de recherche ou d'enseignement.

À ce titre, l'État a versé un montant total de 36 MF (5,49 M€) se répartissant de la façon suivante : Fist (société créée par le CNRS et l'Anvar) 16 MF (2,44 M€), Inria Transfert SA 10 MF (1,52 M€), Sciences pratiques SA 10 MF (1,52 M€).

- ***Les autres avances***

Les autres avances ont concerné la Cadec pour 72,610 MF (11,07 M€) et la CGMF pour 20 MF (3,05 M€). Il convient de rappeler que la CGMF (détenue à 100% par l'État), détenait 100% de la CGM qui a été privatisée en 1996 pour 20 MF (3,05 M€) alors que les dotations en capital à la CGMF pour la période 1993 à 2000 s'élèvent à 4 320 MF (658,58 M€).

- ***Les dépenses afférentes aux ventes de titres***

Les dépenses afférentes aux ventes de titres se sont élevées à 182,398 MF (27,81 M€) dont 142,762 au titre de EADS soit 78% du total. Par ailleurs dans le cadre des opérations de privatisation de la Banque Hervet, un montant de 2,392 MF (0,36 M€) a été imputé sur l'article 81 du chapitre 37-75 du budget des **finances**.

En 2000, aucune convention de répartition de frais n'a été conclue entre l'État et une entreprise faisant l'objet d'une cession. En effet, dans le cadre de la constitution d'EADS, l'ensemble des frais a été pris en charge par l'entreprise. S'agissant de TMM, l'État n'étant pas directement actionnaire de cette entreprise, aucun frais n'a été supporté par l'État.

La Cour constate que cette partie des dépenses du compte n° 902-24 continue de poser des problèmes de transparence. Les différentes catégories de dépenses n'ont jamais été formalisées ; ainsi la pratique fait que les dépenses sont imputées soit sur ce compte soit sur le budget général, et peuvent concerner à la fois des commissions, des études, des frais de publicité et aussi des montages financiers. Il y a là un manque de lisibilité regrettable.

9) - Compte d'affectation spéciale n° 902-25 : fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)

La gestion du compte se traduit par l'amélioration globale des recettes, en dépit d'une mauvaise évaluation des produits résiduels de l'ancienne taxe de péréquation. À l'inverse de l'exercice précédent, la loi de finances n'intègre aucune prévision de recettes au titre des sommes à percevoir sur le produit de la taxe de péréquation, supprimée depuis le 1er janvier 1999. Les ressources prévisionnelles du fonds, évaluées à 361 MF (55,03 M€), correspondent donc à la part de la taxe d'aviation civile dont le fonds est affectataire en 2000 à hauteur de 22,3% de son produit (article 60 de la loi), contre 10% en 1999. Le solde disponible de l'exercice antérieur fait par ailleurs l'objet d'un report en 2000 à hauteur de 193,6 MF (29,51 M€). Le total des disponibilités du compte en 2000 représente ainsi un montant de 554,6 MF (84,55 M€) correspondant à un quasi doublement (+ 92,7%) des moyens par rapport à 1999.

Le niveau des recettes effectivement constatées (y.c reports) s'élève à la clôture de l'exercice à 553,5 MF (84,38 M€), soit une moins-value limitée de 0,2% par rapport aux estimations initiales. Au terme de ce deuxième exercice du nouveau dispositif, la maîtrise des paramètres permettant d'évaluer les recettes du FIATA semble donc mieux assurée qu'en 1999.

L'examen des données 2000 conduit à constater un redressement significatif du niveau de consommation des autorisations budgétaires, qui s'établit globalement à 59,3% du montant prévisionnel. Cette évolution, positive de 22,3%, s'explique par la montée en régime des missions nouvelles dévolues au FIATA, qui mobilisent en 2000 près de 71% des crédits inscrits contre 34% en 1999. Cependant le report augmente de 16% passant de 193,6 MF (29,51 M€) à

224,5 MF (34,22 M€). L'année 2000 se termine sur un taux global d'exécution proche de 60%, plus de deux fois supérieur à celui de 1999. Toutefois, ces données s'inscrivent dans le cadre d'un budget par ailleurs multiplié par 4 d'une année sur l'autre.

*Il est à noter que la répartition des charges afférentes aux missions régaliennes entre le FIATA et le budget annexe de l'***aviation civile** *(BAAC) n'est pas sans poser problème. Il ressort que les services de l'aviation civile ont eu quelques difficultés, faute de définition claire des principes de répartition, à faire la part entre les opérations relevant du budget annexe, notamment en raison de leur engagement dans le cadre de l'ancien dispositif, et celles qui ressortissent désormais à la compétence du FIATA. Par ailleurs, l'organisation administrative propre au compte, qui ne dispose pas d'ordonnateurs secondaires, génère le recours au budget annexe pour apporter une solution à certains problèmes courants.*

Le faible niveau de consommation, auquel les autorités de l'État n'ont pas apporté d'explication véritablement satisfaisante, justifie l'absence de toute dotation nouvelle en LFI 2001 sur le chapitre 01 et la réduction drastique sur le chapitre 06 des mesures nouvelles, qui passent de 84 MF (12,81 M€) à 10 MF (1,52 M€). Ces mesures, conjuguées à la réduction en 2001 de la part de la taxe d'aviation civile affectée au FIATA (16,4% contre 22,3%), et à la mise en œuvre d'un programme renforcé d'interventions au titre des missions régaliennes dévolues au fonds, présentent l'intérêt de contribuer à en résorber l'excédent. La résorption des excédents du compte, pour utile qu'elle soit, ne peut cependant être un objectif suffisant.

La sous-consommation chronique des crédits destinés à subventionner les liaisons aériennes régionales révèle un problème de fond, qui devrait conduire à s'interroger sur l'inadaptation aux réalités du transport aérien d'un dispositif de subvention apparemment peu attractif. Elle conduit en l'état actuel à s'interroger sur la légitimité du dispositif mis en place et sur l'existence même d'un compte spécial du Trésor qui tend de plus en plus nettement à couvrir des dépenses relevant par nature du budget de l'État, les autres missions se trouvant de fait marginalisées au sein du FIATA.

10) - Compte d'affectation spéciale n° 902-26 : fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)

Le FITTVN a été supprimé à la fin de l'exercice 2000. Son objectif était d'amplifier l'effort d'investissement de l'État en matière de transports terrestres et, nonobstant l'intitulé du compte(40), également en matière de route grâce à une péréquation entre modes de transport et au maintien des liaisons nécessaires à l'aménagement du territoire. La loi de finances initiale avait inscrit des crédits à hauteur de 4 335 MF (660,87 M€) en recettes et dépenses. Les recettes de l'année se sont établies à 4 644,2 MF (708,00 M€) (+6,4% par rapport à 1999) et les dépenses ont été de 4 348 MF (662,85 M€) (+29,4%). La recette est supérieure de 309,2 MF (47,14 M€) aux prévisions ; les recettes de l'exercice 2000 ont été majorées de 260 MF (39,64 M€) par arrêté du 19 janvier 2001 puis de 49,2 MF (7,50 M€) par arrêté du 9 avril 2001.

Entre 1996 et 2000, l'effort consenti par l'État pour les investissements dans le domaine des routes et des transports terrestres, mesuré par le total des dépenses imputées aux chapitres concernés du budget général et des comptes spéciaux du Trésor, a diminué de 1 MdF, alors qu'une des justifications originelles du recours à un compte d'affectation spéciale était l'augmentation des moyens qu'allait permettre la collecte de ressources nouvelles. Dans le même temps, les crédits accumulés en reports s'élèvent à 4,2 MdF.

(40) Dans la nomenclature budgétaire en usage au moment de la création du fonds, les « transports terrestres » correspondaient à l'ensemble formé par les transports par chemin de fer, les transports combinés et les transports par voies navigables.

Comme la Cour l'a déjà souligné, cette accumulation de reports provient de l'inadaptation de la formule du compte d'affectation spéciale pour financer des investissements qui s'exécutent sur plusieurs années. Dans ces conditions, l'obligation d'ouvrir des montants d'AP et de CP égaux, puisque les AP comme les CP ne peuvent dépasser la recette prévue, combinée à l'obligation de mettre en place la totalité des AP correspondant à une opération dès l'ouverture de celle-ci, entraîne, compte tenu du rythme pluriannuel de réalisation des travaux, et donc des paiements, un phénomène d'accumulation des CP.

Dès l'origine, la Cour a critiqué les financements croisés de certains projets. En 2000, les opérations cofinancées par le FITTVN et le budget général restent importantes dans le domaine routier. L'utilisation du FITTVN comme complément du budget général pour certaines opérations routières apporte la démonstration du caractère factice d'un support budgétaire supplémentaire distinct. En effet, plus des deux tiers des opérations routières financées par le Fonds ne présentent pas le caractère spécifique requis par l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, puisque les mêmes opérations sont également financées par le budget général, rendant particulièrement opaque tout compte rendu de gestion.

Les cas d'engagement sans crédit sont devenus rares en 2000. Mais cette pratique irrégulière a connu une application remarquable, à hauteur de 8 MdF (1,22 Md€), dans le cadre du financement du TGV-Est, sur instruction de la secrétaire d'État au budget donnée par lettre du 7 novembre 2000, celle-ci précisant que cette demande était faite « à titre exceptionnel ». Il convient de rappeler que, sur instruction du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 26 janvier 2000, un versement de 649 MF (98,94 M€) à RFF au titre du TGV-Est avait été opéré et rattaché à la gestion 1999 alors que la convention de financement n'était pas signée. Cette convention, passée entre l'État, RFF, la SNCF et les collectivités territoriales intéressées, a été signée le 7 novembre 2000 et complétée par un protocole d'accord du 27 décembre 2000 entre l'État et RFF, relatif aux modalités de versement de la contribution de l'État à cet établissement public. Il résulte de ce dispositif un engagement de l'État pour un financement de 8 MdF aux conditions économiques de 1997 faisant l'objet de versements anticipés à RFF afin de lisser la dépense. C'est dans le cadre de ce dispositif qu'un versement de 922 MF (140,56 M€) a été fait à RFF le 24 janvier 2001, soit à la fin de la période complémentaire.

11) - Compte d'affectation spéciale n° 902-32 : fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale

Le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale a été mis en place en 1999 ; il est alimenté pour l'essentiel par le produit d'une taxe de 1% sur certaines dépenses de publicité hors média et permet d'accorder des subventions et des avances remboursables aux entreprises et agences de presse pour la réalisation de projets de modernisation. Les recettes du compte se sont élevées à 162,8 MF à comparer aux 15 000 MF annuels d'aides directes et indirectes dont bénéficie le secteur. Cette proportion et la réalité économique des entreprises du secteur pourrait conduire à s'interroger sur la pertinence de la création de ce fonds. Au titre de l'année 2000 le montant des dépenses enregistré a été de 66,7 MF et le montant des reports au 31 décembre 2000 s'établit à 392,7 MF.

Il convient d'indiquer que l'article 62 de la loi de finances pour 1998 n'opère pas de distinction entre les chapitres de subventions et ceux d'avances. Or si dans la loi de finances pour 1998, les crédits évaluatifs avaient fait l'objet d'un chapitre unique, l'arrêté de report d'avril 2000 a réparti les crédits disponibles en affectant aux avances une part de 69%. En 2000 cette part a été ramenée à 43%. Cette méthode ayant abouti à des difficultés de trésorerie, il a été décidé dans la loi de finances rectificative pour 2000 puis dans les opérations de report sur 2001, de convertir des crédits d'avances en crédits de subvention.

II - OPÉRATIONS TEMPORAIRES

A - COMPTES DE COMMERCE

En 2000 les comptes de commerce dégagent un solde positif de 2 799,5 MF (426,78 M€) qui est principalement dû aux comptes du **ministère de la défense**. On constate que le compte n° 904-05 connaît une progression atypique passant de 11 958,8 MF (1 823,11 M€) à 97 113,3 MF (14 804,83 M€) en recettes et de 10 323,5 MF (1 573,81 M€) à 94 723,4 MF (14 440,49 M€) en dépenses. En ce qui concerne le solde de l'année il se situe en 2000 à 2 389,8 MF (364,32 M€). Cette évolution s'explique par des conventions comptables. Un montant identique en recettes et en dépenses de 84 653 MF (12 905,27 M€) représente le montant des provisions versées au compte par le budget de l'État et dont l'emploi est retracé au chapitre 41 « Emploi des provisions versées » ouvert dans la comptabilité auxiliaire de la dépense du compte de commerce. Selon le comptable « le système de comptabilisation des provisions repose sur les principes suivants :

- comptabilisation des provisions en recettes provisoires au crédit des comptes lors de leur versement par le budget général ;
- enregistrement de ces provisions en recettes définitives au crédit des comptes par une dépense d'ordre lorsque la commande est terminée.

Cette dépense d'ordre est retracée distinctement sur le chapitre 41 dont le montant représente donc la provision transférée en recettes définitives. Les opérations de provisions entrent dans la détermination du résultat comptable du compte n° 904-05 et figurent à la balance des comptes ». En neutralisant ces écritures le compte n° 904-05 enregistre pour l'année 12 460 MF (1 899,51 M€) en recettes et 10 070 MF (1 535,16 M€) en dépenses.

Tableau 44 – Situation générale des comptes de commerce

	Recettes		Dépenses		Solde de l'année		Autorisation de découvert
	MF	M	MF	M	MF	M	
Défense							
904-01	490,351	74,750	450,652	68,700	39,699	6,050	50
904-03	2 668,825	406,860	2 518,491	383,940	150,334	22,920	
904-05	97 113,266	14 804,820	94 723,423	14 440,490	2 389,844	364,330	
904-20	5 316,037	810,420	5 144,230	784,230	171,808	26,190	300
Économie, finances et industrie							
904-06	646,125	98,500	565,632	86,230	80,493	12,270	
904-14	0,046	0,010	73,416	11,190	-73,369	-11,190	
904-15	121,813	18,570	74,420	11,350	47,393	7,220	
Justice							
904-11	141,650	21,590	146,955	22,400	-5,304	-0,810	4
Premier ministre							
904-19	122,624	18,690	124,806	19,030	-2,182	-0,330	10
Équipement, transports et logement							
904-21	5 317,929	810,710	5 317,184	810,600	0,745	0,110	1 450
Total	**111 938,67**	**17 064,94**	**109 139,21**	**16 638,16**	**2 799,46**	**426,77**	**1 814**

1) - Les comptes de commerce du ministère de la défense

En 2000, cinq comptes de commerce concernent le ministère de la défense. Il s'agit des comptes de commerce n° 904-01 « subsistances militaires », n° 904-03 « exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État », n° 904-05 « constructions navales de la marine militaire », n° 904-15 « lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » et le compte n° 904-20 « approvisionnement des armées en produits pétroliers ».

a) - Situation des soldes des comptes de commerce du ministère de la défense en 2000

Globalement, l'exécution 2000 s'est traduite par un nouveau rétablissement des soldes budgétaires cumulés de l'année positif de 2 823 MF (430,36 M€) contre 2 017,4 MF (307,55 M€) en 1999. Surtout, le solde de trésorerie au 31/12/2000 est encore plus favorable avec 8 814 MdF (1 343,69 Md€) contre 4 257,9 MF (649,11 M€) en 1999. Le compte de la DCN est celui qui est le plus fortement créditeur avec un solde de trésorerie très élevé cette année de 5 215 MF (795,02 M€), contre 2 826,1 MF (430,84 M€) en 1999, qui s'explique au moins par les trois raisons suivantes :

- sa balance effective d'entrée au 1er janvier 2000 n'était pas de 2,8 MdF (0,43 Md€) comme l'indique les comptes, mais de 3,8 MdF (0,58 Md€), un virement de 1 MdF, destiné à approvisionner le compte en gestion 2000, ayant été comptabilisé en fin de gestion précédente pour améliorer l'exécution de la dépense du titre V[41] ;
- les longs délais de mandatement de la DCN de Brest observés en 1999 ne se sont pas complètement résorbés et pourraient expliquer le « stockage » d'un milliard supplémentaire sur le compte ;
- enfin, des contrats en cours de négociation avec le service des programmes navals se sont débouclés en fin d'année, donnant à plusieurs versements d'avances, conformément aux termes de la charte de gestion signée en 1999.

Comme les années précédentes, on peut constater un écart persistant entre les prévisions de la LFI et l'exécution budgétaire des comptes de commerce, seule l'exécution du compte n° 904-03 ayant été conforme aux prévisions. Les autorisations de découvert ont cependant toujours été respectées pendant la période sous revue. Le découvert autorisé du compte 904-01 paraît même nettement surévalué, compte tenu des résultats de l'exécution depuis 1995.

b) - Les comptes de commerce et le budget général

Les relations financières entre les comptes de commerce et le budget général n'ont pas subi en 2000 d'inflexions notables et donnent toujours lieu à de substantiels mouvements de fonds, dans les deux sens. Le budget général effectue des paiements par ordonnances de virement de comptes (OVC) au profit des comptes de commerce. Ces ordonnances ont représenté un montant total de 15 470,8 MF (2 358,51 M€) en 2000, contre 12 106,5 MF (1 845,62 M€) en 1999 et 15 774,9 MF (2 404,87 M€) en 1998.

2) - Compte de commerce n° 904-06 : opérations commerciales des domaines

L'article 79 de la loi de finances pour 2000 a ouvert au sein du compte de commerce, une nouvelle subdivision intitulée « zone des cinquante pas géométriques », destinée à retracer les recettes et les dépenses afférentes aux cessions prévues à l'article L89-5 du code du

(41) Cf. page 249 du rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999.

domaine de l'État. Le compte, qui fonctionne sans découvert autorisé, retrace les dépenses et les recettes auxquelles donnent lieu le fonctionnement du service des ventes mobilières de l'État.

Toutes subdivisions confondues, le compte fait apparaître un solde positif de 913,9 MF (139,32 M€). Ce compte enregistre une augmentation de 9,66% (soit 80,493 MF (12,27 M€)) par rapport à l'exercice 1999 qui s'explique, principalement, par la baisse des dépenses en 2000 (dépenses totales en 1999 d'un montant de 619,344 MF (94,42 M€)). La direction générale des impôts reverse l'essentiel des excédents constatés. À ce titre, une somme de 43 MF (6,56 M€) a été versée au budget général en janvier 2001 représentant respectivement 34 MF (5,18 M€) au titre de la 1ère subdivision et 9 MF (1,37 M€) au titre de la 3ème subdivision.

3) - Compte de commerce n° 904-11 : régie industrielle des établissements pénitentiaires

La loi de finances initiale pour 2000 prévoyait un montant de 149,1 MF (22,73 M€) en recettes et 148,1 MF (22,58 M€) en dépenses. En exécution les recettes s'établissent à 141,65 MF (21,59 M€), en hausse de 0,8% et les dépenses représentent 146,96 MF (22,40 M€) en baisse de –2,3%. Comme pour les exercices précédents, un découvert de 4 MF a été voté.

La variation de la charge nette du compte, c'est-à-dire son incidence sur l'exécution du budget de l'État, reste éloignée, année après année, de l'évaluation de la loi de finances initiale. Ainsi, des deux masses votées par le Parlement, l'une, l'autorisation de découvert, est sans portée pratique compte tenu des restrictions mises par le ministère des finances à la gestion des disponibilités du compte, l'autre, l'évaluation de la charge nette, ne semble pas faire l'objet d'un examen très poussé lors de la préparation des lois de finances initiales.

Comme la Cour l'avait déjà observé, les crédits inscrits au titre des charges de personnel de la RIEP ne sont pas représentatifs de la dépense réelle que l'existence de ces personnels peut entraîner. Des progrès ont cependant été enregistrés dans la description budgétaire des emplois ouverts à travers notamment une plus juste ventilation des crédits afférents aux indemnités de résidence et au supplément familial de traitement. On doit relever que l'assainissement des relations financières entre le compte de commerce et le budget général s'est achevé en 1999. En revanche, la situation économique du compte n'est pas excellente dans la mesure où la faiblesse des investissements réalisés, sensiblement inférieurs aux prévisions budgétaires, obligera tôt ou tard la RIEP à ponctionner sa trésorerie pour pouvoir continuer à fonctionner. L'interrogation sur le caractère optimal du mode de gestion retenu pour ce service paraît toujours d'actualité.

4) - Compte de commerce n° 904-19 : opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française

Les recettes et les dépenses du compte ont respectivement progressé de 5,14% et de 6,3% en 2000, et dépassent pour la première fois les niveaux atteints en 1996. L'écart par rapport à la prévision soumise au Parlement atteint 6,6%. Les encaissements ont progressé moins vite que les droits constatés mais le solde autorisé fixé en 2000 n'a pas été dépassé.

La Cour souligne de nouveau l'inadaptation du compte de commerce à une présentation claire de la réalité économique et financière de l'organisme, et les difficultés chroniques de trésorerie qu'il perpétue et que le surcroît d'activités de ces dernières années a aggravées, au point qu'elles pourraient s 'avérer critiques en 2001 ou 2002. La Cour souligne la nécessité d'une évolution du statut comptable, dans un contexte où la Documentation française doit affronter de nouveaux défis.

5) - Compte de commerce n° 904-21 : opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement

Le compte de commerce « opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement », a pour vocation de décrire et facturer les prestations de l'ensemble des parcs de l'équipement. Depuis 1993 le compte de commerce recouvre également la part de main-d'œuvre des agents d'exploitation facturée aux communes, à charge pour le compte d'en reverser le montant intégral au budget général de l'État.

Pour la gestion 2000, le solde d'exécution du compte au sens de la loi de finances s'établit à 744 849,24 F (113 551,53 €), soit très proche de l'équilibre. Ce solde procède de la différence entre 5 317,92 MF (810,71 M€) d'encaissements et 5 317,18 MF (810,60 M€) de décaissements. La gestion 1999 ayant été close sur un solde de 8 138 475,80 F, la diminution enregistrée en 2000 est en apparence très forte avec –91%. Toutefois, rapporté au volume total des encaissements enregistrés sur le compte, cette diminution ne revêt pas une importance particulière : le solde 2000 représente 0,014% des encaissements, contre 0,15% en 1999. La gestion 2000 renoue avec les soldes quasi-équilibrés qui avaient caractérisés les 1995 à 1997, après que les gestions, 1998 et 1999 se fussent à l'inverse achevées sur des soldes largement créditeurs. Conformément à l'article 24§2 de l'ordonnance, ce solde d'exécution vient s'agréger au report à nouveau égal à 103,8 MF, qui atteint ainsi à la clôture de la gestion 104,4 MF (15,92 M€).

Depuis 1991, le découvert autorisé est fixé à 1 450 MF (221,05 M€). Il a fait jusqu'à présent l'objet d'une reconduction à l'identique en LFI chaque année. Ce montant correspondait initialement aux charges de personnel des ouvriers des parcs et ateliers : l'objectif, extrêmement prudent, était donc de donner au compte de commerce la capacité de rembourser au budget général au moins ces charges, qui ne font l'objet d'aucune dotation à l'article 31-93-11 du budget des ***services communs*** du ministère, au moyen des provisions mentionnées plus haut, quels que soient les délais de paiement des clients. Ce montant reste proche du coût effectif des personnels des parcs et des subdivisions travaillant pour les communes : l'exécution 2000 s'est traduite par l'ordonnancement central de 1 493 MF, montant qui correspond presque totalement à ces charges de personnel. En cours d'exécution, le niveau du découvert est déterminé par le rythme de versements des provisions qui donneront lieu à rétablissement de crédit sur le chapitre 31-93 (article 11) des ***services communs***.

Les incertitudes réglementaires pesant sur l'activité des parcs, liées notamment à leur assujettissement au droit de la concurrence, ne peuvent expliquer que l'autorisation de découvert soit reconduite en 2000 à un niveau excessif, alors qu'elle est faiblement consommée, comme la Cour l'avait fait observer en 1999.

Tableau 45 - Point le plus bas du découvert

1996	1997	1998	1999	2000
-753	-737	-495	-531	-751

B - COMPTES DE PRÊTS

Les opérations des comptes de prêts ont connu une baisse de –69% en dépenses, passant de 6 471 MF (986,50 M€) en 1999 à 1 979,4 MF (301,76 M€) et de –27% en recettes passant de 6 414 MF (977,81 M€) à 4 689 MF (714,83 M€). Cette évolution confirme la tendance observée (sauf pour 1999) car depuis 1994 on assiste à un recours de moins en moins important aux comptes de prêts, la baisse étant la plus prononcée pour le compte n° 903-05 « prêts du FDES ». L'évolution est particulièrement marquée par la progression des recettes ce qui traduit une moindre utilisation des comptes de prêts ; désormais les remboursements progressent plus que les prêts nouveaux. Un ajustement a été réalisé en loi de finances rectificatives portant sur une augmentation des recettes nettes de 1 555 MF (237,06 M€) et des dépenses de 500 MF (76,22 M€) soit une amélioration du solde de 1 055 MF (160,83 M€).

Tableau 46 – Situation générale des comptes de prêts

	Recettes		Variation 00/99	Dépenses		Variation 00/99	Solde de l'année	
	MF	M□		MF	M□		MF	M□
Économie, finances et industrie								
903-05	360,3	54,9	65%	0,7	0,1	-94%	359,7	54,8
903-07	2 393,4	364,9	54%	1 304,7	198,9	-37%	1 088,7	166,0
903-15	1,1	0,2	-20%	0,0	0,0	-100%	1,1	0,2
903-17	1 934,3	294,9	-58%	674,0	102,8	-85%	1 260,2	192,1
Total des comptes de prêts	**4 689,0**	**714,8**	**-27%**	**1 979,4**	**301,8**	**-69%**	**2 709,7**	**413,1**

Les résultats d'exécution ont été sensiblement différents des prévisions. Les dépenses effectives s'établissent à 1 979 MF (301,70 M€) soit une différence de 55% par rapport aux prévisions. Il en est de même pour les recettes qui sont supérieures aux prévisions de 26%.

Tableau 47 – Comparaison des prévisions et de l'exécution des comptes de prêts

En millions de francs

	Recettes			Dépenses			Solde	
	Prévues	Effectives	Var.	Prévues	Effectives	Var.	Prévisionnel	Effectif
903-05	130,00	360,33	177,17%	0,00	0,65		130,00	359,68
903-07	2 675,40	2 393,40	-10,54%	850,00	1 304,67	53%	1 825,40	1 088,73
903-15	1,00	1,05	5,04%	1,00	0,00	-100%	0,00	1,05
903-17	3 500,00	1 934,25	-44,74%	3 500,00	674,03	-81%	0,00	1 260,22
Total (MF)	**6 306,40**	**4 689,03**	**-25,65%**	**4 351,00**	**1 979,35**	**-55%**	**1 955,40**	**2 709,68**
Total (M□)	**961,40**	**714,84**		**663,31**	**301,75**		**298,10**	**413,09**

En exécution l'excédent a été plus important que prévu puisqu'il se situe à 2 709,7 MF (413,09 M€) au lieu de 1 955 MF (298,04 M€). Cette différence est principalement due aux comptes n° 903-07 et n° 903-17 qui restent les principaux comptes de cette catégorie.

1) - Compte de prêts n° 903-05 : fonds de développement économique et social

La baisse de l'encours des prêts du FDES observée les années précédentes se poursuit compte tenu des remboursements intervenus en cours d'année et de la mise en place d'un nombre restreint de nouveaux prêts. L'écart entre la prévision de recettes (130 MF (19,82 M€)) et les résultats effectivement constatés en 2000 (360 MF (54,88 M€)) est justifié par :

- l'évaluation des recettes du compte qui est fondée sur les perspectives de remboursement des créances normales alors que les recouvrements sur les créances contentieuses sont par nature aléatoires. Au 1er janvier 2000, les créances contentieuses représentaient 26% de l'encours des prêts inscrits au compte FDES ; les remboursements intervenus en cours d'année ont porté sur un montant de 105 MF (16,01 M€). Cependant, les admissions en non-valeur ont représenté 80% de ces recettes dont l'essentiel correspond par conséquent à des écritures d'ordre ;
- les recettes imputables aux créances normales ont doublé en 2000 par rapport aux prévisions du fait d'un remboursement anticipé intervenu en octobre 2000 sur des prêts FDES bénéficiant à un groupe papetier dont la cession par les actionnaires a conduit au remboursement du passif bancaire (et des créances de l'État).

Le montant des recettes s'élève à 360 MF (54,88 M€) se répartissant de la façon suivante : FDES Industrie 296 MF (45,12 M€), DOM 40 MF (6,10 M€), rapatriés 0,5 MF (0,08 M€) et autres 23,5 MF (3,58 M€). Par ailleurs en 2000, 80 MF (12,20 M€) d'admissions en non valeur ont été inscrites en recettes du compte n° 903-05 et les intérêts collectés en 2000 sur les prêts du FDES ont atteint 77 MF (11,74 M€). Trois prêts ordinaires ont été décidés en 2000 dont deux par des Codefi (650 KF (99,09 K€)) et un troisième par le CIRI (1 MF (0,15 M€)).

2) - Comptes de prêt n° 903-07 et n° 903-17

Les principales données concernant ces deux comptes sont exposées en annexe 1.

En ce qui concerne le compte n° 903-07, la Cour a constaté que l'AFD a versé 231,8 MF (35,34 M€) au Trésor. Cette somme a été encaissée le 1er février 2001 et imputée sur l'exercice 2001. L'examen des pièces dont une télécopie datée du 12 janvier 2001, tend à démontrer que cette somme pouvait être enregistrée sur l'exercice 2000 avant la fin de la période complémentaire.

C - COMPTES D'AVANCES

La loi de finances pour 2000 prévoyait un solde positif qui devait s'établir à 1 667 MF (254,13 M€). Ces prévisions n'ont pas été confirmées puisque le solde enregistre un résultat négatif qui s'établit à –3 929,4 MF (599,03 M€). Ce résultat provient exclusivement du compte n° 903-52 « avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ».

Tableau 48 – Comparaison des prévisions et réalisations des comptes d'avances

En millions de francs

	Recettes			Dépenses			Solde		
	Prévues	**Effectives**	**Var.**	**Prévues**	**Effectives**	**Var.**	**Prévisionnel**	**Effectif**	**Var.**
903-52	16 300,0	3 430,2	-79%	16 300,0	14 460,5	-11%		-11 030,3	
903-53	20,0	0,7	-97%	45,0	0,7	-98%	-25,0	0,0	-100%
903-54	364 700,0	372 129,7	2%	363 000,0	365 035,4	1%	1 700,0	7 094,3	317%
903-58		38 565,6			38 565,6				
903-59	55,0	32,7	-41%	63,0	26,1	-59%	-8,0	6,6	-182%
Total (MF)	**381 075,0**	**414 158,9**	**9%**	**379 408,0**	**418 088,3**	**10%**	**1 667,0**	**-3 929,4**	**-336%**
Total (M□)	**58 094,5**	**63 138,1**		**57 840,4**	**63 737,2**		**254,1**	**-599,0**	

L'évolution des soldes indique la rupture opérée en 1996 et qui s'est confirmée sur les deux exercices suivants du fait des résultats du compte n° 902-54 qui est positif depuis cette date.

Tableau 49- Évolution des soldes des comptes d'avances

En millions de francs

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
903-52				0,00			-11 030,27
903-53	20,84	6,70	1,01	3,29	2,32	3,38	-0,01
903-54	-10 228,57	-15 307,76	1 937,57	151,99	556,47	4 231,48	7 094,33
903-58							
903-59	17,36	20,42	20,30	14,38	15,52	18,63	6,57
Total (MF)	**-10 190,37**	**-15 280,64**	**1 958,88**	**169,67**	**574,30**	**4 253,49**	**-3 929,38**
Total (M□)	**-1 553,51**	**-2 329,52**	**298,63**	**25,87**	**87,55**	**648,44**	**-599,03**
Évolution		50,0%	-112,8%	-91,3%	238,5%	640,6%	-192,4%

Tableau 50 – Situation générale des comptes d'avances

En millions de francs

	Recettes		Variation 00/99	Dépenses		Variation 00/99	Solde de l'année	
	MF	**M□**		**MF**	**M□**		**MF**	**M□**
Économie, finances et industrie								
903-52	3 430,2	522,9	-76%	14 460,5	2 204,5	2%	-11 030,3	-1 681,6
903-53	0,7	0,1	-82%	0,7	0,1	18%	-0,0	
903-54	372 129,7	56 730,8	2%	365 035,4	55 649,3	2%	7 094,3	1 081,5
903-58	38 565,6	5 879,3	-41%	38 565,6	5 879,3	-41%		
903-59	32,7	5,0	-22%	26,1	4,0	13%	6,6	1,0
Total des comptes d'avances	**414 158,9**	**63 138,1**	**-7%**	**418 088,3**	**63 737,2**	**-5%**	**-3 929,4**	**-599,0**

1) - Compte d'avances n° 903-52 : avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur

Le compte n° 903-52, régi par l'article 25 de la loi de finances pour 1984, retrace les avances consenties par l'État sur le montant de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur revenant aux départements. Le compte est débité des avances versées mensuellement aux départements et crédité du montant recouvré par les services du Trésor, sous réserve d'un prélèvement effectué par l'État au titre des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs.

L'article 6 de la loi de finances pour 2001 a institué des exonérations au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, applicables dès l'ouverture de la période d'imposition débutant au 1er décembre 2000. Cette évolution législative, qui entraîne une perte de recettes pour les départements, donne lieu à compensation par l'État. C'est pourquoi, en 2000, par dérogation au 5ème alinéa de l'article 25 de la loi de finances pour 1984, les avances mensuelles ont été versées pour un montant supérieur à celui des recettes effectivement encaissées pendant l'année civile. En effet, pour maintenir aux départements un niveau de recettes équivalent à celui prévu avant la réforme, le montant total des attributions mensuelles de l'année 2000 a été liquidé sur la base d'un produit théorique.

Compte tenu des décisions législatives les ressources du compte ont fortement diminué. Les dépenses ont représenté 14 460,5 MF (2 204,49 M€) et les recettes 3 430,2 MF (522,93 M€). Le compte présente donc un solde négatif de 11 030,3 MF (1 681,56 M€). Compte tenu du caractère irrécouvrable de la créance associée à ces avances et conformément aux dispositions de l'ordonnance de 1959 cette perte est transportée au découvert du Trésor en gestion 2000.

On peut enfin indiquer que seize départements (pour un montant de 2 180,7 MF (332,45 M€)) ont donné lieu à écrêtement du produit recouvré au titre de cette taxe, en application du principe posé par les lois de décentralisation.

2) - Compte d'avances n° 903-54 : avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes

Le compte spécial du Trésor n° 903-54 « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » retrace les avances (qui sont en fait des acomptes) consenties par l'État sur le montant des impôts directs revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes. En dépenses, figure le montant des émissions d'impôts locaux et en recettes les encaissements effectifs complétés par des recettes d'ordre représentatives de frais de dégrèvements et non-valeur pris en charge par l'État sur le chapitre 15-01 des ***charges communes***; les admissions en non-valeur et les dégrèvements sont enregistrés dans les comptes du comptable en classe 4 puis ensuite inscrits au compte n° 903-54.

Le compte fonctionne en déficit en raison de deux effets :

- un « effet de profil » en cours d'année, dû au décalage entre le versement des avances mensuelles et le recouvrement effectif de l'impôt, qui se réalise encore essentiellement en fin d'année ;
- un « effet de solde » en fin d'année, dû au non-recouvrement d'une fraction des montants émis au cours de l'exercice. L'accumulation des soldes en fin d'année se traduit par l'augmentation du « culot » du compte. Ce solde cumulé qui s'élevait, à la fin 2000, à -99 294 MF (-15 137,27 M€), correspond aux restes à recouvrer sur

impôts locaux. Sur ce total, 58,6% correspondent aux émissions de l'année 2000, 7,3% au titre des émissions de 1999 et 34,1% aux exercices antérieurs à 1999.

Les dépenses ont progressé de plus de 1,6% et les recettes de 2,4%. La loi de finances initiale avait prévu un équilibre du compte. Compte tenu de l'évolution des recettes et dépenses le solde de l'année s'établit à +7 094 MF (1 081,47 M€).

Par rapport à la loi de finances rectificative, l'écart positif entre les prévisions et la réalisation provient de la compensation des mouvements suivants :

- l'écart constaté entre les émissions des rôles généraux de taxe professionnelle prévues (166 755 MF (25 421,64 M€)) en loi de finances rectificative et celles réalisées (166 767 MF) donne lieu à une plus-value de 12 MF (1,83 M€) pour 2000 ;
- l'écart constaté entre les émissions de rôles généraux de taxe d'habitation prévues (74 653 MF (11 380,78 M€)) en loi de finances rectificative et celles réalisées (74 699 MF (11 387,79 M€)) donne lieu à une plus-value de 46 MF (7,01 M€) pour 2000. Cette plus-value d'émissions résulte d'une combinaison entre une surestimation des taux d'imposition (0,8%) et une sous-estimation des bases imposables (0,9%) ;
- l'écart constaté entre les émissions de rôles généraux de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues (110693 MF) en loi de finances rectificative et celles réalisées (109 953 MF (16 762,23 M€)) donne lieu à une plus-value de 740 MF (112,81 M€) pour 1999. Cette plus-value d'émissions résulte d'une combinaison entre une surestimation des taux d'imposition (0,3%) et une surévaluation (0,4%) des bases imposables.

Le niveau des recettes constaté en 1999 s'est traduite par un rétablissement sensible du solde du compte et de son « culot ». Alors que celui-ci se creusait à un rythme supérieur à 10% par an, il s'est rétabli depuis 1996 pour s'établir en 2000 à -99 294 MF (-15 137,27 M€).

Tableau 51 – Évolution du solde du compte n° 903-54

En millions de francs

	AVANCES		Var.	RECETTES		Var.	SOLDE		SOLDE/ AVANCES	SOLDE CUMULE (CULOT)		Var.
	MF	M□		MF	M□		MF	M□		MF	M□	
1990	208 703	31 817		203 061	30 956		-5 642	-860	-2,70%	-60 618	-9 241	
1991	228 790	34 879	9,6%	221 376	33 749	9,0%	-7 414	-1 130	-3,24%	-68 032	-10 371	12,2%
1992	243 167	37 071	6,3%	233 216	35 554	5,3%	-9 951	-1 517	-4,09%	-77 983	-11 888	14,6%
1993	266 367	40 607	9,5%	256 602	39 119	10,0%	-9 765	-1 489	-3,67%	-87 748	-13 377	12,5%
1994	288 287	43 949	8,2%	278 058	42 390	8,4%	-10 229	-1 559	-3,55%	-97 977	-14 937	11,7%
1995	303 498	46 268	5,3%	288 190	43 934	3,6%	-15 308	-2 334	-5,04%	-113 285	-17 270	15,6%
1996	324 951	49 538	7,1%	326 888	49 834	13,4%	1 937	295	0,60%	-111 348	-16 975	-1,7%
1997	340 566	51 919	4,8%	340 718	51 942	4,2%	152	23	0,04%	-111 196	-16 952	-0,1%
1998	354 716	54 076	9,2%	355 271	54 161	4,3%	555	85	0,16%	-110 641	-16 867	-0,5%
1999	359 306	54 776	5,5%	363 537	55 421	2,3%	4 231	645	1,18%	-106 410	-16 222	-3,8%
2000	365 035	55 649	2,9%	372 151	56 734	2,4%	7 116	1 085	1,95%	-99 294	-15 137	-6,7%

Ce montant de 99 294 MF (15 137,27 M€) qui forme le « culot » du compte correspond aux restes à recouvrer sur impôts locaux qui se répartissent de la façon suivante : 58 142 MF (8 863,69 M€) (58,6%) correspondent aux émissions de l'année 2000 (restes à recouvrer sur exercice courant) ; 7 210 MF (1 099,16 M€) (7,3%) au titre des émissions de 1999 au 31/12/2000 ; 33 942 MF (5 174,42 M€) (34,1%) pour les exercices antérieurs à 1999.

Tableau 52 - Évolution de la structure du solde cumulé du compte

En millions de francs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exercice courant	59 305	58 474	58 978	59 300	60 161	58 142
Exercice précédent	15 250	14 153	11 044	10 863	7 636*	7 210
Exercices antérieurs	38 729	38 722	41 174	40 477	38 613*	33 942
Total (culot)	**-113 284**	**-111 348**	**-111 196**	**-110 641**	**-106 410**	**-99 294**

(*) résultats déterminés directement par la CGE

Pour ce qui concerne l'effet de « profil » du compte, la politique de mensualisation a été poursuivie en vue de le « lisser ». Le taux de mensualisation est de 25,5% pour la taxe d'habitation, 18,2% pour les taxes foncières et 2,5% pour la taxe professionnelle.

Le compte n° 903-54 a connu une évolution remarquable puisqu'il est passé d'un solde annuel qui était systématiquement négatif à un solde positif à compter de l'année 1996. Deux raisons principales permettent d'expliquer cette évolution: la progression continue des taux de recouvrement et le changement de méthode de détermination des recettes d'impôt sur rôles intervenu à compter de 1995 (pour l'exercice courant).

L'évolution du taux de recouvrement par exercice sur impôts locaux depuis 1996 a été la suivante:

Tableau 53 - Évolution du taux de recouvrement sur impôts locaux

en %

	Exercice courant	Exercice précédent	Exercices antérieurs
1995	80,46 *(2)*	68,75 *(1)*	21,24 *(1)*
1996	82,01 *(2)*	80,20 *(2)*	23,79 *(1)*
1997	82,68 *(2)*	81,08 *(2)*	22,16 *(2)*
1998	83,28 *(3)*	81,58 *(2)*	22,49 *(2)*
1999	83,26 *(3)*	87,12 *(3)*	24,79 *(2)*
2000	84,07 *(3)*	88,02 *(3)*	26,61 *(4)*

(1) Répartition forfaitaire
(2) Répartition à partir du fichier de ventilation (FVENT)
(3) Ventilation comptable
(4) Ventilation comptable pour les émissions de 1998 et forfaitaire pour les années antérieures

L'évolution du solde du compte n°903-54, passant d'un solde annuel négatif à un solde annuel positif, s'explique pour les dernières années (1999 et 2000) essentiellement par les réformes menées en matière de fiscalité locale (réforme de la taxe professionnelle et réforme de la taxe d'habitation). En ce qui concerne la taxe d'habitation, celle-ci a eu pour conséquence de diminuer le montant des émissions (hors évolution spontanée) alors que dans le même temps les taux de recouvrement sur les émissions antérieures aux réforme s'amélioraient. La réforme de la taxe d'habitation s'est traduite par des dégrèvements automatiques améliorant, de façon mécanique, le taux de recouvrement.

Enfin en ce qui concerne la méthode de détermination des recettes il convient d'indiquer que les recouvrements opérés sur les rôles d'impôts locaux pris en charge dans l'année et sur les restes à recouvrer au titre des exercices précédent et antérieurs sont inscrits au crédit du compte d'avances. Cependant le montant des recouvrements par type d'impôt était évalué forfaitairement jusqu'en 1995 date à laquelle les méthodes ont changé. De 1995 à 1997 les calculs ont été réalisés en utilisant des méthodes statistiques de répartition et à partir de 1998 les chiffres reflètent les données comptables.

Désormais, le solde cumulé du compte diminue assez régulièrement mais il ne saurait être entièrement résorbé à moyen terme. Ce phénomène reste notamment subordonné à une croissance des recettes plus rapide que celle des émissions, découlant soit d'une amélioration

continue des taux de recouvrement sur impôts locaux et des recettes d'ordre soit d'une diminution significative et régulière des émissions. Dans cette hypothèse, les recouvrements intervenant au cours des années ultérieures peuvent conduire à un solde annuel excédentaire.

3) - Compte d'avances n° 903-58 : avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

Trois avances ont été effectuées au profit de l'Agence des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) pour un montant total de 38 565,6 MF (5 879,29 M€). Afin d'assurer le financement des dépenses agricoles communautaires il est nécessaire de recourir à un préfinancement externe des aides du Feoga compte tenu des délais de remboursement de ce dernier. La convention avec les banques ayant été dénoncée par celles-ci il a été décidé de lui substituer un dispositif d'avance du Trésor. Les fonds nécessaires au préfinancement sont versés sur le compte de l'ACOFA (à l'ACCT) à partir du compte d'avance n° 903-58.

Cette avance porte intérêts et doit être remboursée en totalité au plus tard le 31 décembre de chaque exercice. La mise en place de ce dispositif a fait l'objet d'une lettre en date du 21 mars 2000 au directeur de l'ACOFA signée par les ministres chargés des finances et de l'agriculture.

D - COMPTES DE RÈGLEMENT AVEC LES ÉTATS ÉTRANGERS

Il ne subsiste dans cette catégorie que le compte n° 905-10 « exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base ». Il n'y a pas eu de mouvement sur ce compte en 2000.

En 1999 trois pays producteurs (Malaisie, Thaïlande et Sri Lanka) ont annoncé leur retrait de l'OICN en raison de la dégradation continue des cours du caoutchouc naturel en 1998 et 1999 et de l'impossibilité pour l'organisation de jouer un rôle favorable au redressement des cours. Dans la mesure où cinq des six pays producteurs membres de l'organisation devaient 138 MF au stock régulateur, celui-ci ne paraissait plus en mesure de jouer pleinement son rôle de régulation du marché. La France a donc demandé que soit mis fin à cet accord.

C'est dans ce contexte que le Conseil a adopté la décision de résiliation de l'accord portant création de l'OICN et la liquidation de l'organisation à compter du 13 octobre 1999. Un délai de 18 mois à compter du 1er janvier 2000 a été accordé pour procéder à la liquidation du stock. À cette date, il pourrait être envisagé de clore le compte spécial du Trésor n° 905-10, après remboursement de la quote-part française du produit de la vente du stock régulateur.

E - COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

C'est pour cette catégorie de comptes spéciaux du Trésor que la spécificité des opérations est la plus notable. Le gouvernement n'en ayant qu'une maîtrise relative, aucune prévision n'est réalisée en loi de finances initiale, sauf pour le compte d'émission des monnaies métalliques. Pour leur gestion et suivi, la Banque de France joue un rôle essentiel alors que le comptable n'assure qu'un rôle de caissier : il constate les opérations dans ses écritures.

Tableau 54 – Situation générale des comptes d'opérations monétaires

En millions de francs

	Recettes		Dépenses		Solde de l'année	
	MF	**M□**	**MF**	**M□**	**MF**	**M□**
Économie, finances et industrie						
906-01	172,1	26,2	2 186,8	333,4	-2 014,7	-307,1
906-04	1 274,4	194,3	1 750,1	266,8	-475,6	-72,5
906-05	7 864,4	1 198,9	20 355,3	3 103,2	-12 491,0	-1 904,2
Total	**9 310,9**	**1 419,4**	**24 292,2**	**3 703,3**	**-14 981,3**	**-2 283,9**
Total hors FMI	**1 446,5**	**220,5**	**3 936,8**	**600,2**	**-2 490,3**	**-379,7**
Total hors FMI et FSC	**1 274,4**	**194,3**	**1 750,1**	**266,8**	**-475,6**	**-72,5**

1) - Compte d'opérations monétaires n° 906-01: pertes et bénéfices de change

En 1999 et 2000, compte tenu des évolutions produites par la convention du 31 mars 1999 entre l'État et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'État, le Fonds de Stabilisation des changes n'a enregistré aucune plus ou moins value.

En ce qui concerne les résultats des opérations des comptables principaux, ils se sont traduits en 2000 par une perte de change de -2 014,669 MF (-307,13 M€). Ce solde correspond à des pertes de -1 981,647 MF (-302,10 M€) pour l'ACCT, de –27,067 MF (-4,13 M€) pour la TGE et de –5,955 MF (-0,91 M€) pour l'ACSIA.

L'augmentation sensible des pertes enregistrées par l'ACCT résulte de la mise en jeu, et ce pour la première fois depuis douze ans, de la garantie de change accordée par l'État français aux avoirs déposés en compte d'opérations par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et la Banque Centrale des Comores. En application de ces dispositions, le Trésor français est appelé à compenser, des pertes de change nettes de respectivement 1 982,295 MF (302,20 M€) et 20,937 MF (3,19 M€).

2) - Compte d'opérations monétaires n° 906-04: compte d'émission des monnaies métalliques

Il convient de rappeler le lancement au printemps 1998 de la frappe des 7,6 milliards de pièces en euro qui doivent être produites entre 1998 et 2001 en vue de l'introduction de l'euro fiduciaire au 1er janvier 2002. Comme pour les pièces en francs, le coût de fabrication des pièces en euros est réglé par le Trésor à la direction des monnaies et médailles au moment de leur livraison.

La hausse des coûts de fabrication des pièces de monnaie en 2000 par rapport à 1999 s'explique pour l'essentiel par l'augmentation du programme de frappe des pièces en euros (2 489 millions de pièces en euro ont été frappées en 2000 contre 1 877 millions en 1999) et aussi par une modification de la répartition par coupure des programmes de frappe des euros (part plus forte des pièces à haute valeur faciale) non compensée entièrement par la baisse des prix de cession (de -0,2 à -16,8% selon les coupures). Cette modification de la répartition par coupure des programmes de frappe se traduit ainsi par une augmentation des coûts unitaires de production des pièces en euros : le prix de cession moyen des pièces frappées en 2000 s'établit ainsi à 0,341 F (0,05 €) pour les pièces en euro contre 0,336 F (0,05 €) en 1999. Le compte n° 906-04 a également dû, en 2000, supporter les frais de stockage des pièces en euros, qui ne seront mises en circulation qu'à partir du 1er janvier 2002 ainsi que les frais liés à la fabrication des kits pour les commerçants et des sachets pour les particuliers, pour un montant total de 105,92 MF (16,15 M€).

Les recettes liées à l'augmentation de la circulation monétaire se sont redressées par rapport à 1999, en hausse de 85,5 MF (13,03 M€) passant de 469 MF (71,50 M€) à 554,5 MF (84,53 M€). L'écart de 80 MF (12,20 M€) entre la prévision du solde du compte n° 906-04 (-555 MF (-84,61 M€)) et son résultat (-475 MF (-72,41 M€)) résulte de la difficulté de prévoir de manière fiable les variations de la circulation monétaire.

En ce qui concerne le programme de frappe des pièces en euros, l'objectif de production de 2,5 milliards de pièces en 2000 a été quasiment respecté puisque la production totale pour 2000 s'est élevée à 2,489 milliards de pièces pour un coût total de 848,075 MF (129,29 M€), soit 90,6% du total des pièces frappées (2,748 milliards) et 89,5% du total des prix de cession réglés par le Trésor (947,285 MF (144,41 M€)). Le stock de pièces en euros était au 31 décembre 2000 de 5 967 004 000 pièces.

TITRE 5 - LES RÉSULTATS ET LEUR FINANCEMENT

CHAPITRE I - LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION

Que ce soit pour une entreprise privée ou pour une collectivité publique, tout système de comptes doit déterminer l'impact des opérations de l'année sur deux grandeurs essentielles :

- la première est la capacité de financer les actions envisagées en mesurant l'impact sur la trésorerie et sur l'endettement des opérations de l'année ;
- la deuxième est l'augmentation ou la diminution de valeur(42).

Dans la plupart des États, coexistent pour cette raison deux comptabilités, l'une d'exécution budgétaire, qui est plutôt une comptabilité d'encaissements et de décaissements, l'autre de type comptabilité générale qui a vocation à suivre les droits constatés. Ces systèmes comptables permettent de déterminer deux résultats :

- **le résultat d'exécution des lois de finances (hors FMI)** respecte globalement le principe de la comptabilité en encaissements-décaissements pour les recettes, mais pas pour les dépenses, les comptables disposant d'une période complémentaire, ramenée en dernier lieu au 26 janvier 2001, pour enregistrer les décaissements dans les comptes budgétaires ;
- l'article 141 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose que les comptes de l'État sont dressés chaque année sous la forme du compte général de l'administration et des finances qui aboutit à la production du **résultat patrimonial**, conforme aux préconisations du plan comptable général.

Par ailleurs, la comptabilité nationale vise à décrire l'économie totale (entreprises, ménages, administrations, etc.) afin d'établir les statistiques économiques et sociales. Le besoin de financement de l'État et des autres administrations publiques, tel qu'il est établi dans ce cadre, sert de référence à la surveillance multilatérale des budgets au sein de l'Union européenne en application des articles 99 et 104 du traité de l'Union et du protocole V d'application. le ratio plafond des 3% du PIB en particulier s'applique à un déficit public calculé selon ces règles.

Ces différents soldes et leur mode d'établissement peuvent être comparés. Si le résultat d'exécution budgétaire est calculé directement, le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale et le résultat patrimonial sont établis par retraitement. Ils procèdent tous deux à un rattachement des opérations à leur fait générateur au lieu de leur entrée ou sortie dans la caisse et à une comptabilisation différente des opérations de trésorerie. Le présent chapitre analyse dans quelle mesure ces retraitements sont exhaustifs et cohérents entre eux, les écarts des tableaux de passage devant être en principe exclusivement motivés par des différences conceptuelles entre les différents systèmes comptables.

(42) La différence entre les deux approches est que seules les opérations donnant lieu à des flux de fonds sont prises en compte dans la première approche et qu'elles doivent l'être au moment de l'encaissement et du décaissement et non lorsque la décision est prise.

A - LES SOLDES BUDGÉTAIRES

Un premier solde budgétaire, dit en exercice, fait l'objet d'une prévision budgétaire et d'un vote du Parlement. Le déficit prévu en loi de finances initiale (-215,3 MdF (-32,82 Md€)) ramené à -209,7 MdF (-31,97 Md€) en collectif s'établit finalement à -191,2 MdF (-29,15 Md€). C'est l'indicateur budgétaire le plus commenté.

Le second solde d'exécution budgétaire est calculé en gestion, ce qui permet de mesurer l'impact des opérations de l'année sur le volume de financement et de la dette de l'État. Il se monte à -174,3 MdF (-26,57 Md€).

Le troisième solde corrige les deux premiers des pertes et profits générés par les opérations de trésorerie, dès lors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne les range pas parmi les opérations budgétaires ou qu'il s'agit d'opérations budgétaires abusivement classées en opérations de trésorerie. Ce résultat budgétaire, au sens de l'article 35 de l'ordonnance, n'est voté par le Parlement qu'a posteriori, dans la loi de règlement. C'est l'indicateur le plus exhaustif, mais il n'est que rarement analysé. Ce résultat budgétaire s'élève pour 2000 à -206,140 MdF (31,43 Md€).

Tableau 55 – Les trois résultats d'exécution en 2000

En milliards de francs

Solde en exercice	-191,2
Solde en gestion	-174,3
Résultat en loi de règlement	-206,1

1) - Le solde d'exécution budgétaire en exercice

Ce solde d'exécution budgétaire en exercice intègre les recettes et les dépenses effectuées en application des lois de finances initiale et rectificative d'une année et non les recettes et dépenses réellement encaissées ou décaissées du 1er janvier au 31 décembre, quelle que soit l'année des lois de finances auxquelles elles s'imputent.

Le solde d'exécution budgétaire en exercice, se monte en 2000 à -191,2 MdF (-29,15 Md€) **en baisse de 7% par rapport à 1999**. Il comprend le déficit de l'exercice 2000 constaté en gestion courante (-120,7 MdF (-18,40 Md€)), les dépenses anticipées de l'exercice 2000 effectuées en 1999 (16,5 MdF (2,52 Md€)), le déficit des opérations complémentaires de l'exercice 2000 (-53,9 MdF (8,22 Md€)) et comprend également des comptes d'imputation provisoire non imputés sur l'exercice 2000 (-0,1 MdF (-0,02 Md€)). Il faut souligner la remontée de ce déficit des opérations complémentaires en 2000 (-53,92 MdF (8,22 Md€) contre -36,5 MdF (-5,56 Md€) en 1999).

Le raccourcissement de la période complémentaire réalisé ces dernières années aurait dû permettre de réduire davantage ces montants. La période de clôture de la gestion en dépenses a été en effet ramenée au vendredi 26 janvier 2001 pour l'exercice 2000(43).

Le maintien d'une période complémentaire, même raccourcie, vise un double objet :

- permettre l'utilisation des crédits votés en loi de finances rectificative de fin d'année, qui peuvent être ordonnancés jusqu'au 9 janvier et diverses opérations assignées sur la caisse du Payeur général du Trésor ;

(43) Circulaire de la secrétaire d'État au Budget n° ID-00-552 du 6 octobre 2000.

- procéder à diverses écritures de régularisation et opérations réciproques ;

Il permet également de procéder à un pilotage fin du résultat d'exécution, plus aisé sur les opérations de la période complémentaire que sur les opérations de la gestion.

Comme l'indique à juste titre le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances 1999, " *lorsque la comptabilisation en droits constatés sera achevée, le cadre temporel de la comptabilité générale de l'État pourra évoluer dans le sens d'une suppression de la période complémentaire, qui n'aura dès lors plus de justification* ".

La Cour considère que ce solde doit être **calculé hors opérations avec le FMI**. Si la Cour suggère de longue date de ne plus assimiler les opérations avec le FMI à des opérations budgétaires, inscrites au comptes spécial n° 906-5, c'est que les opérations en cause ne correspondent pas à des encaissements ou décaissements réels(44).

Ce solde d'exécution budgétaire en exercice, lié par construction à la différence entre les recettes et dépenses, constitue l'équivalent indispensable de l'équilibre prévisionnel, et permet de rapprocher utilement les prévisions de l'exécution.

Le solde d'exécution en exercice ne se rapporte qu'aux seules lois de finances et aux comptes décrits dans le budget. Ce découvert d'exécution de la loi de finances n'est pas un solde de trésorerie en raison de l'existence de la période complémentaire et de la prise en compte de dépenses par anticipation. Ainsi ne donne-t-il aucune indication sur les opérations réellement exécutées dans l'année, ni sur leur financement.

Il doit donc être retraité pour faire apparaître le solde en gestion, seule notion qui détermine comme fraction du besoin de financement de l'État le niveau des emprunts et qui a un sens pour mesurer l'impact sur la dette des opérations de l'année.

2) - Le solde d'exécution budgétaire en gestion

En raison de la possibilité d'anticipation d'une part et de la période complémentaire d'autre part, trois budgets sont en application la même année. Les opérations budgétaires exécutées au cours de l'année ne comprennent pas seulement celles qui sont imputées sur le budget de cette année (n), mais aussi celles qui l'ont été sur le budget antérieur (opérations complémentaires de n-1) ou le seront sur le budget suivant (opérations anticipées de n+1). En revanche, elles n'incluent ni les opérations complémentaires, ni celles, anticipées, de l'exercice courant.

Des différences sensibles apparaissent donc entre le solde d'exécution des lois de finances pour une année et le solde des lois de finances mises en œuvre du 1er janvier au 31 décembre. Les soldes budgétaires de l'exercice et en gestion ne diffèrent en 2000 que de 16,9 MdF (2,58 Md€)(45). En 1999, l'écart était de -36,3 MdF (5,53 Md€)(46). La réduction de

(44) Il a pour conséquence de réduire, à hauteur de 19 MdF (2,9 Md€) en 2000, à la fois le besoin de financement et les ressources de financement, de sorte que son impact est nul en termes de trésorerie. La neutralité de ces opérations à l'égard du budget de l'État tient à ce qu'elles sont systématiquement contrebalancées par des mouvements inverses du portefeuille de bons du Trésor non négociables, et ne portant pas intérêt, que le FMI est tenu de souscrire à due concurrence des souscriptions de la France aux quotes-parts du Fonds. En outre, depuis la mise en place du système européen de banques centrales, les créances sur le FMI et les avoirs en DTS jusqu'alors inscrits au Fonds de stabilisation des changes (FSC) figurent désormais au bilan de la Banque de France.

déficit budgétaire en 2000 ressort à -7% seulement sur la base de l'exercice, mais à 23% en gestion.

Le tableau suivant présente, d'une part le découvert résultant de l'exécution des lois de finances pour 1999, 2000 et 2001 pendant l'année 2000, -174,3 MdF (-26,57 Md€), d'autre part le résultat des lois de finances pour 2000 réparti entre les trois années d'exécution (-191,2 MdF (-29,15 Md€)).

L'importance du déficit en gestion des lois de finances pour 2000 (-174,3 MdF (-26,57 Md€) hors opérations avec le FMI) tient principalement au déficit des opérations de l'exercice 2000 constaté en année courante (-120,7 MdF (-18,40 Md€)). Mais s'y ajoutent les dépenses anticipées de l'exercice 2001 (-17,1 MdF (2,61 Md€)) et le déficit des opérations complémentaires de l'exercice précédent (-36,5 MdF (5,56 Md€)).

Tableau 56 - Découvert d'exécution des lois de finances en 2000

En milliards de francs

	Gestion 1999	**Gestion 2000**	**Gestion 2001**	**Résultat d'exécution en exercice pour 2000**
Exécution des lois de finances				
- pour 1999		-36,5 (2)		
- pour 2000	-16,5 (1)	-120,7 (3)	-53,9 (5)	-191,1*
- pour 2001		-17,1 (4)		
Découvert d'exécution en gestion		**-174,3**		

(l) Dépenses anticipées de l'exercice 2000 effectuées en 1999.
(2) Déficit des opérations complémentaires de l'exercice 1999.
(3) Déficit de l'exercice 2000 constaté en gestion courante.
(4) Dépenses anticipées de l'exercice 2001.
(5) Déficit des opérations complémentaires de l'exercice 2000.
**Compte tenu des comptes d'imputations provisoires non imputés sur l'exercice 2000 (-0,1 milliard), le résultat d'exécution s'élève à -191,2 MdF (-29,15 Md€).*

Le résultat d'exécution budgétaire en gestion permet au Parlement, de la même façon que l'exécution en exercice, une restitution des écritures comptables dès la fin de l'année et un contrôle de l'utilisation des sommes effectivement mises à disposition des administrations par comparaison aux prévisions de la loi de finances. Il est en outre représentatif d'une réalité financière, qui est le montant net issu de l'exécution budgétaire devant être financé par emprunt indépendamment des échéanciers de remboursement des dettes.

Mais le solde d'exécution budgétaire en gestion est aussi une donnée partielle puisque les profits et les pertes qui peuvent résulter des opérations de trésorerie lui échappent, alors qu'il s'agit le plus souvent d'intérêts en plus ou en moins.

(45) Solde de l'exercice : -191,2 MdF (-29,15 Md€) ; solde en gestion : -174,3 MdF (-26,57 Md€).

(46) Solde de l'exercice : -206 MdF (-31,40 Md€) ; solde en gestion : -242,3 MdF (-36,94 Md€). Il convient toutefois de rappeler qu'en 1999, le déficit en gestion avait été artificiellement majoré, à concurrence de 30 MdF (4,6 Md€) environ, en raison du remboursement tardif, durant la période complémentaire, d'une avance consentie au Fonds de soutien des rentes. Cette avance ayant, en fait, pour contrepartie un placement à la Caisse des dépôts, le résultat en gestion a été comptablement surévalué.

3) - Le résultat de l'année

Le projet de loi de règlement établit un compte de résultat de l'année qui intègre le solde d'exécution en exercice du budget général ainsi que les pertes et les profits constatés dans les opérations des comptes spéciaux et dans les opérations du Trésor.

Le classement hors budget des opérations de trésorerie ne se justifie pas seulement par la souplesse que requiert leur gestion, mais également, sinon d'abord, par le fait qu'en fixant le solde budgétaire, le Parlement contrôle en amont l'évolution globale de l'endettement de l'État.

Les variations du patrimoine de l'État que recouvrent les opérations de trésorerie doivent ainsi avoir été préalablement prises en compte dans le solde budgétaire. À défaut une comptabilisation en opérations budgétaires s'impose. Pour la même raison, toutes les charges et tous les produits générés par les opérations de trésorerie sont des charges et ressources budgétaires.

De façon récurrente(47), la Cour regrette les entorses à cette logique, en soulignant les manipulations du solde budgétaire qui s'ensuivent, voire qui les expliquent :

- La poursuite, depuis 1993, de la comptabilisation, en opération de trésorerie, et non comme il se devrait en tant que charge budgétaire, des **remboursements de TVA** au titre de la suppression du décalage d'un mois pour la déduction de la taxe continue à générer une autre minoration indue du déficit budgétaire, à hauteur de 3,46 MdF (0,53 Md€) en 2000 contre 3,62 MdF (0,55 Md€) en 1999.

- La comptabilisation des primes (profits) et décotes (pertes), autrement dit de la différence - tantôt positive, tantôt négative - entre l'encaissement effectif (ou prix d'émission) et la valeur de remboursement (ou valeur nominale) des emprunts, notamment pour ceux émis selon la technique de l'assimilation(48) (les OAT et les BTAN) est étalée (produits) ou amortie (charges) – linéairement - depuis 1999 sur la durée de vie de l'emprunt, et non plus effectuée, en une seule fois et pour la totalité, sur l'exercice au cours duquel l'emprunt est émis.

L'étalement des primes et décotes a pour effet de réduire sensiblement le montant des profits et pertes comptabilisés à ce titre. Pour l'exercice 2000, cette comptabilisation se traduit par un effet net sur le compte de résultat de -0,37 MdF (-0,06 Md€), auxquels il faut rajouter les pertes et profits divers sur opérations de rachat (+3 MdF (0,46 Md€)).

Toutefois, depuis 1999, une nouvelle comptabilisation de ces opérations suit la préconisation générale faite par la Cour que les comptes de l'État soient tenus " en droits constatés ", autrement dit en appliquant le principe comptable dit de spécialisation de l'exercice. L'amortissement sur la durée des emprunts des pertes et profits sur adjudications répond, en outre, à une critique réitérée de la Juridiction sur le point précis de l'imputation

---

(47) par exemple, le classement injustifié en opérations de trésorerie de la reprise de 110 MdF (16,77 Md€) de dettes de l'ACOSS en 1994 (endettement sans aucune contrepartie budgétaire), de surcroît suivie de la comptabilisation en recettes budgétaires des remboursements annuels ultérieurs versés à l'État (Cades).

(48) L'assimilation consiste à rattacher les titres de plusieurs émissions successives à une même ligne d'emprunt initiale. L'intérêt annuel versé par l'État est le même pour tous les titres d'une même ligne, quelle que soit la date de chaque émission. La prime ou la décote dépend de la différence entre le taux d'émission et le taux nominal, elle-même notamment fonction du taux du marché au moment de chaque émission. La pratique de l'assimilation vise notamment à garantir la liquidité du marché secondaire et donc à réduire le coût de l'endettement de l'État.

anormale, jusqu'alors, de ces pertes et profits en totalité sur l'exercice d'émission de l'emprunt. Les comptes de l'État, et de la dette en particulier, y gagnent en qualité et sincérité(49).

Pour autant, ces nouvelles règles de comptabilité générale n'ont pas d'impact budgétaire, car les opérations en cause restent considérées comme des opérations de trésorerie, donc hors budget et sans traduction dans les comptabilités auxiliaires d'exécution du budget. La charge budgétaire annuelle d'intérêts continue d'être définie par référence aux intérêts payés, et non pas courus, au cours de l'exercice, et l'étalement, sur la durée des emprunts, des primes et décotes ne modifie en rien l'anomalie qu'il y a, à ne pas les reconnaître comme des charges ou ressources budgétaires, alors que leur spécificité ne tient qu'à la technique d'émission de l'emprunt et que leur nature est bien celle d'une majoration ou d'une réduction de la charge d'intérêts supportée par l'État.

Le tableau ci-après récapitule les pertes et profits sur opérations de trésorerie. En 2000, les charges correspondantes des pertes et profits se sont élevées à 15,59 MdF (2,38 Md€) et les produits à 11,17 MdF (1,70 Md€), soit un impact net sur le résultat de -4,42 MdF (-0,67 Md€), contre une perte de 4,83 MdF (0,74 Md€) en 1999, 3,88 MdF (0,59 Md€) en 1998 et 2,530 MdF (0,39 Md€) en 1997.

Pour obtenir le résultat de l'année, il faut rajouter au résultat en exercice, outre les pertes et profits, les bénéfices de change pour 2 MdF (0,30 Md€), les remises de dettes aux pays moins avancés pour 527 MF (80,34 M€), les abandons de créances pour 103 MF (15,70 M€) et les pertes sur le compte d'avances 903-52 « avances au département sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » , soit une augmentation des découverts du Trésor de 210,4 MdF (32,08 Md€). En tenant compte du résultat net des comptes spéciaux (soit 4,25 MdF (0,65 Md€)), le total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor se monte à 206,14 MdF (31,43 Md€).

Tableau 57 - Pertes et profits sur opérations de trésorerie en 2000

En milliards de francs

Désignation	Profits	Pertes	Solde
Remboursement de créances de TVA		3,46	-3,46
Pertes et profits sur titres			-0,14
- étalement/amortissement des primes et décotes	*5,97*	*6,34*	*-0,37*
- régularisation des écarts de conversion au cours des années précédentes	*3,23*		*3,23*
- profits et pertes divers sur opérations de rachats	*1,95*	*4,95*	*-3,0*
Remboursement d'emprunts d'organismes mis à la charge du Trésor dont **:**			-0,83
- Fonds spécial des grands travaux		*0,08*	
- Société de développement de véhicules automobiles		*0,75*	
Total	**11,17**	**15,59**	**-4,42**

Le défaut commun à tous ces résultats budgétaires est leur caractère étroitement financier, empêchant de prendre en compte des opérations donnant lieu à enrichissement ou à appauvrissement réel de la collectivité qui ne se traduiraient pas par des encaissements ou des décaissements immédiats.

(49) Il serait, toutefois, souhaitable de prévoir des comptes distincts pour l'enregistrement des primes, d'une part, et des décotes, d'autre part. Actuellement, les deux sont imputés sur les mêmes comptes.

Cela rend nécessaire la mise en place et le suivi d'un véritable système de comptes, à même de déterminer le résultat comptable de l'État. Celui-ci suppose une prise en compte immédiate par la comptabilité des opérations, pour l'ensemble des produits et charges qu'elles occasionnent, quelle que soit l'année de leur réalisation (comptabilité des engagements) ; les charges à payer, produits à recevoir, amortissements, provisions pour risques et charges doivent être enregistrés ; les engagements hors bilan (retraites, garanties) doivent être pris en compte ; enfin, la présentation des comptes doit être consolidée pour neutraliser l'impact des budgétisations et des débudgétisations. C'est l'objet de l'analyse patrimoniale.

B - LE RÉSULTAT AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

Le besoin de financement(50) est une notion comptable intermédiaire. Établi en comptabilité nationale selon les normes du système européen des comptes nationaux et régionaux, dit SEC 95, il prend en compte les opérations en droits constatés mais ignore les valeurs calculées (amortissements et provisions) et les opérations sur les éléments d'actif. Il sert à mesurer la richesse utilisée par l'exploitation courante et les opérations en capital, qui doit être couverte par l'endettement(51). Il a été retenu comme indicateur essentiel au sein de l'Union européenne pour la procédure de surveillance multilatérale définie à l'article 104 des traités de la Communauté européenne, version consolidée, car il permet de s'assurer de la validité à long-terme de la politique mise en œuvre.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'écart entre le solde d'exécution budgétaire en exercice, notion de trésorerie, et le besoin de financement de l'État a atteint 30 MdF (4,57 Md€) au maximum ces dernières années, les deux soldes étant orientés à la baisse. Toutefois, en 2000, le besoin de financement de l'État se dégrade légèrement alors que le solde d'exécution budgétaire continue de diminuer.

Tableau 58 - Évolution de l'écart entre solde d'exécution budgétaire et besoin de financement de l'État

En milliards de francs

	1996	1997	1998	1999	2000
Solde d'exécution budgétaire*	-295,4	-267,7	-247,5	-206,0	-191,0
Besoin de financement	-296,0	-293,1	-255,5	-219,6	-221,0
Écart	**0,6**	**25,4**	**8,0**	**13,6**	**30,0**
Écart (Md□)	**0,1**	**3,9**	**1,2**	**2,1**	**4,6**

* Y compris solde du fonds de stabilisation des changes

Cet écart a deux composantes essentielles. D'une part, les opérations en recettes et en dépenses doivent être retraitées pour être prises en compte dès l'enregistrement des créances et non lors du transfert de fonds (1). D'autre part, la frontière entre les opérations comptabilisées et les opérations de trésorerie n'est pas identique pour la comptabilité nationale et pour la comptabilité budgétaire (2). Ces différents retraitements ne sont pas sans conséquence s'agissant du besoin de financement des administrations publiques notifié à Bruxelles (3).

(50) Le besoin de financement au sens de la comptabilité nationale, tel qu'il est décrit ci-après, ne doit pas être confondu avec le besoin de financement au sens de la trésorerie, qui est la somme du découvert d'exécution en gestion de la loi de finances et des opérations de remboursement des dettes.

(51) Pour une entreprise, les notions les plus proches sont celles de capacité d'autofinancement ou marge brute d'autofinancement, qui donnent un résultat comptable avant valeurs calculées. La notion s'en distingue toutefois en ce que pour l'État, les opérations en capital sont prises en compte au titre de l'exploitation et que le solde est donc uniquement un solde de financement et non la part de la ressource issue de l'exploitation qui couvre les emplois de l'exercice (investissements, besoin en fonds de roulement, disponibilités).

Tableau 59 - Composantes de l'écart entre solde d'exécution budgétaire et besoin de financement de l'État

En milliards de francs

	1999	2000
Solde d'exécution budgétaire	**-206,0**	**-191,0**
Corrections droits constatés	+6,0	-12,8
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-6,6	-11,3
Opérations non budgétaires ayant un impact sur le besoin de financement	-13,5	-6,1
Autres ajustements	+0,4	+0,2
Besoin de financement	**-219,7**	**-221,0**
Besoin de financement (Md□)	**-33,5**	**-33,7**

1) - Correction des droits constatés entre la date d'enregistrement des opérations et celle des flux de fonds

Les opérations de dépenses et de recettes sont prises en compte par le système comptable lors de l'ordonnancement et lors du paiement, en l'absence d'une réelle comptabilité d'exercice. En comptabilité nationale, il est donc nécessaire de corriger les opérations budgétaires afin d'approcher le résultat comptable.

Les corrections sont apportées sur le mode de comptabilisation des intérêts, sur les conditions d'enregistrement de la TVA, sur certaines interversions d'exercices et sur d'autres décalages comptables, essentiellement en dépenses.

a) - Comptabilisation des intérêts

Une première correction est liée au mode de comptabilisation des intérêts, qui en comptabilité nationale prend en compte les intérêts courus non échus et exclut les intérêts payés d'avance. Ces opérations ne sont pas prises en compte dans le solde d'exécution budgétaire car elles ne donnent pas lieu à flux de fond.

De même, les primes et décotes sur émissions d'emprunt sont étalées et amorties linéairement sur la durée de l'emprunt en comptabilité nationale au lieu d'être imputées en totalité à l'exercice d'émission. Ces deux corrections ont pour effet de dégrader le solde budgétaire d'exécution de 700 MF (106,71 M€) en 1999 et de 900 MF (137,20 M€) en 2000.

b) - Décalage temporel de la TVA

En comptabilité nationale, la TVA est décalée pour être ramenée du mois d'encaissement au mois d'affaires, qui est le fait générateur. Les recettes sont ainsi décalées d'un mois et demi environ. L'écart est plus fort en 2000 qu'en 1999 en raison de la baisse du taux normal de la TVA de 20,6% à 19,6%, intervenue au 1er avril 2000.

De tels décalages temporels existent pour tous les impôts mais ils ne sont pris en compte que pour la TVA ou lorsqu'un changement de réglementation suscite un écart particulier sur un exercice comme pour la TIPP en 1998. En l'absence d'une comptabilité d'exercice, la comptabilité nationale ne procède pas de façon exhaustive à la correction des droits constatés sur les recettes.

Certaines recettes perçues demeurent en instance d'imputation en fin d'année, sur des comptes d'imputation provisoire. Le traitement de ces comptes est identique en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire : les comptes d'imputation provisoire sont soldés en

année n+1 et les recettes en instance d'imputation sont comptabilisées l'année postérieure à leur perception. En comptabilité nationale, une correction n'est apportée que pour la TVA, sur la base précédemment décrite.

Le montant, y compris la TVA, de ces recettes en instance d'imputation est passé de 25,8 MdF (3,93 Md€) en 1998 à 37,2 MdF (5,67 Md€) en 1999. Des écarts sont également constatés en dépenses, l'impact sur le solde budgétaire d'exécution de ces comptes passant au total de –9,1 MdF (-1,39 Md€) en 1998 à +13,7 MdF (+2,09 Md€) en 1999.

En comptabilité nationale plus encore qu'en comptabilité budgétaire, les comptes d'imputation provisoire devraient être soldés avant l'arrêté définitif des comptes, comme cela est pratiqué dans le plan comptable général pour les entreprises privées**.** La procédure de révision des comptes nationaux par l'INSEE en avril n+1 et en mars n+2 devrait permettre une telle correction. La réforme des systèmes d'information comptable devrait en outre permettre un rattachement de toutes les recettes à leur fait générateur et non à leur encaissement, au-delà de la seule TVA.

c) - Interversions d'exercice

Quand une opération est réalisée sur un exercice et payée sur un exercice différent, un retraitement est en principe réalisé lorsque les montants sont importants. Ainsi, l'apport en garantie de contentieux de l'État à l'EPAD Défense de 1,1 MdF (0,17 Md€) a été enregistré dans les comptes de l'EPAD en 1999 alors que le versement a eu lieu en 1998. Les intérêts du quatrième trimestre 1999 de la Cades, soit 2,2 MdF (0,34 Md€), dont le report du versement en 2000 a été critiqué l'an dernier par la Cour(52), ont été intégrés aux comptes de l'État 1999 et non 2000 en comptabilité nationale.

Il faut observer toutefois que, hormis pour la Cades, dans les comptes nationaux, les très nombreuses opérations réalisées en période complémentaire 1999, visant à rattacher les dépenses à l'exercice 1999 et à reporter l'encaissement de recettes en 2000, n'ont pas été corrigées.

Par exemple, le rapport sur l'exécution 1999 avait relevé que malgré le décret n°99-336 du 3 mai 1999 qui fixait à 12,5 MdF (1,91 Md€) pour 1999 le montant de la rémunération de la garantie accordée aux fonds collectés par les caisses d'épargne, seuls 10 MdF (1,52 Md€) ont été perçus. La différence, soit 2,5 MdF (0,38 Md€), constitue une créance de l'État envers le fonds de garantie et de réserve des Caisses d'épargne qui aurait dû pour l'État être inscrite en produits 1999 et déduite des produits 2000. De même, des opérations ont été rattachées irrégulièrement à l'exercice 1999 alors que leur fait générateur était postérieur au 31 décembre(53). La comptabilité nationale n'a pas corrigé la comptabilité budgétaire.

Une réelle comptabilité d'exercice (en droits constatés), qui devrait être permise par la généralisation d'Accord, aurait pour effet de rendre sans intérêt ce type de pilotage du résultat d'exécution en fin de gestion. En effet, les reports de charges ou de produits sur l'exercice suivant seraient sans effet sur le besoin de financement, et immédiatement détectés par accroissement de l'écart entre les deux soldes.

Tel n'est pas le cas pour les retraitements actuellement réalisés, qui sont en nombre limité par rapport au volume important de reports de charges et de produits entre les exercices, et qui

(52) Cf. rapport sur l'exécution du budget 1999 de l'État, p. 375 à 377.

(53) Versements de 3 MdF (0,46 Md€) à la caisse centrale de réassurance, de 213 MF (32,47 M€) au Crédit foncier de France sur des droits postérieurs au 31 décembre, de 400 MF (60,98 M€) à Natexis et de 644 MF (98,18 M€) à la Coface, cf. rapport sur l'exécution du budget 1999 de l'État, p. 379.

ne permettent que très partiellement de compenser les opérations de pilotage des comptes en période complémentaire.

d) - Autres décalages comptables

Certaines dépenses font l'objet de corrections permanentes. Par exemple, pour le RMI, le montant pris en compte est celui inscrit dans les comptes de tiers de la CNAF au titre de l'année considérée, le montant de l'État étant de ce fait retraité. Le montant comptabilisé à ce titre est de 800 MF (121,96 M€). Toutefois, le chiffre inscrit par la CNAF dans ses comptes au 31 décembre 2000 en droits constatés est de 4,29 MdF (0,65 Md€), montant à ramener en trésorerie à 1,87 MdF (0,28 Md€) si est imputé à 2000 le premier acompte versé par l'Etat le 5 janvier 2001. Les causes des écarts entre ces chiffres restent inexpliquées.

Parmi les allocations versées par la CNAF pour le compte de l'État, seuls le RMI et l'allocation de parent isolé (API) font l'objet d'un tel retraitement. Pour l'allocation aux adultes handicapés, dont le montant est à peine inférieur à celui du RMI, les écarts sont constatés sur le compte de la CNAF et non de l'État. L'écart est limité à 129 MF (19,67 M€) en 1999 et il est nul en 2000, mais l'insuffisance de la dotation 2001 peut faire craindre un écart plus important à l'issue de l'exercice si les crédits supplémentaires nécessaires ne sont pas ouverts.

Pour les autres relations entre l'État et les établissements publics, les décalages entre les engagements et les paiements sont pris en compte sur les établissements publics et non sur l'État. Par exemple, le Cnasea, qui gère de nombreuses aides pour le compte de l'État (aux entreprises, aux exploitations agricoles), n'est pas équilibré en comptabilité nationale, en raison des écarts entre les dates de constatation de droits et de versement. Son « déficit » 1999 au titre de ses relations avec l'État était ainsi de 200 à 300 MF. Les montants de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) recouvrés par l'Ademe pour le compte de l'État au titre de 1999 après le 31 décembre, pour 390 MF (59,46 M€) ont été inscrits en produits 2000 de l'État en comptabilité nationale. Enfin, pour le fonds CMU, classé en ODAC et auquel l'État doit apporter des subventions d'équilibre, seul les montants effectivement versés sont inscrits en dépenses de l'État et non les montants dus.

La comptabilisation des versements effectifs évite également de s'interroger sur la personne morale réellement débitrice lorsque l'État conteste devoir régler une dette, comme pour le règlement du déficit du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, (Forec), créé par la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999, « dont la mission est de compenser le coût, pour la sécurité sociale, des exonérations de cotisations sociales patronales liées à la réduction du temps de travail » (cf. par ailleurs).

2) - Écarts entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale pour la définition des opérations de patrimoine et de trésorerie

La comptabilité nationale n'impute au besoin de financement les opérations de patrimoine que lorsqu'elles se traduisent par une augmentation ou une diminution de valeur de la collectivité concernée. Ainsi, en 1999, l'apport à titre gratuit de 11,1 MdF (1,69 Md€) d'actions du Crédit Lyonnais à l'EPFR s'est-il traduit par un transfert en capital dégradant le déficit de l'État, donc comptabilisé en charge en comptabilité nationale malgré l'absence de flux de fonds.

En 2000, le transfert du produit des cessions des parts sociales des Caisses d'épargne au fonds de réserve des retraites est traité comme un versement en capital de l'État, qui dégrade son déficit de 4,7 MdF (0,72 Md€). Les comptables nationaux ont en effet considéré que l'État contrôle les Caisses d'épargne et que la cession de ces parts pouvait être assimilée à une opération de l'État. Cette décision peut apparaître contestable dans la mesure où est imputée à

l'État une opération réalisée entre deux personnes morales distinctes, donc qui ne peut être comptabilisée patrimonialement à des comptes de tiers. Elle se justifie toutefois par la volonté du système européen des comptes nationaux d'une consolidation des comptes de l'État et des organismes d'administration centrale, tout en reconstituant des circuits économiquement significatifs, éventuellement distincts des circuits financiers.

Une seconde source de différence entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale est liée au fait que si les deux systèmes comptables distinguent les opérations comptabilisées des opérations de trésorerie, la frontière entre ces opérations n'est pas identique. Par exemple, pour les garanties et remises de dettes, seuls les flux de fonds sont comptabilisés en comptabilité budgétaire alors qu'en comptabilité nationale la totalité de la remise ou de la mise en jeu de la garantie est comptabilisée l'année ou elle est décidée, les flux de fonds effectifs postérieurs étant pris en compte en opérations de trésorerie.

De ce fait, des opérations qui sont comptabilisées en comptabilité budgétaire dans des conditions critiquables selon la Cour des comptes, sont correctement retraitées en comptabilité nationale, comme les remboursements en capital de la Cades à l'État(54).

Toutes les opérations définies de façon erronée comme étant de trésorerie en comptabilité budgétaire ne donnent toutefois pas lieu à un retraitement en comptabilité nationale. Ainsi, la Cour a régulièrement dénoncé la prise en compte depuis 1993 au titre des opérations de trésorerie des remboursements de TVA liés à la suppression du décalage d'un mois dans l'exigibilité de la TVA sur les investissements. Ce remboursement devrait donner lieu à une diminution des recettes de 3,62 MdF (0,55 Md€) en 1999 et de 3,46 MdF (0,53 Md€) en 2000 qui n'est comptabilisée ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité nationale.

3) - Détermination du besoin de financement notifié

Le besoin de financement de l'État et des autres administrations publiques est notifié à la Commission de Bruxelles, avec toutefois un écart pour la Cades. En effet, si le système européen des comptes nationaux recommande de traiter les opérations de swaps comme des opérations financières, ce que fait la comptabilité nationale, les pays de l'Union se sont accordés pour traiter les flux d'intérêt liés aux swaps comme des opérations budgétaires pour le besoin de financement notifié à la Commission afin de mieux faire apparaître la qualité de la gestion de la dette. En 2000, de ce fait, les opérations de swaps de la Cades viennent diminuer le besoin de financement des administrations publiques de la France de 1,4 MdF (0,21 Md€). Le Trésor pourra procéder à compter de 2001 à des opérations de swaps sur la dette de l'État.

Tableau 60 – Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteur et PIB à prix courants

En milliards de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
État	-296,0	-293,1	-255,5	-219,6	-221,0
Organismes divers d'administration centrale	2,0	60,6	10,1	20,8	15,9
Administrations publiques locales	4,6	19,0	26,0	31,5	24,9
Administrations de sécurité sociale	-34,9	-35,7	-9,5	24,7	54,0
Besoin de financement total des APU	**-324,3**	**-249,2**	**-228,9**	**-142,6**	**-125,6**
Besoin de financement total des APU (Md€)	**-49,4**	**-38,0**	**-34,9**	**-21,7**	**-19,1**

(54) Cf. note page 127.

En % du PIB

État	-3,72%	-3,57%	-2,99%	-2,49%	-2,41%
Organismes divers d'administration centrale	0,03%	0,74%	0,12%	0,24%	0,18%
Administrations publiques locales	0,06%	0,23%	0,30%	0,36%	0,27%
Administrations de sécurité sociale	-0,44%	-0,43%	-0,11%	0,28%	0,60%
BF APU / PIB à prix courants (%)	**-4,08%**	**-3,04%**	**-2,68%**	**-1,61%**	**-1,37%**

Le besoin de financement total des administrations publiques (APU) après les très fortes améliorations de 1998 (masquée par l'élément exceptionnel du versement de la soulte de France Telecom de 37,5 MdF (5,72 Md€) en 1997) et surtout 1999 subit une réduction beaucoup moins sensible en 2000 pour deux raisons essentielles :

- le solde global des administrations centrales (État et ODAC) se dégrade de 6,3 MdF (0,96 Md€) en 2000 alors qu'il s'est amélioré de 24,7 MdF (3,77 Md€) en 1998 (hors effet de la soulte) et de 46,6 MdF (7,1 Md€) en 1999 ;
- les administrations locales ont réduit leur capacité de financement de 6,6 MdF (1,01 Md€) en 2000 du fait de la poursuite de la forte croissance de leur investissement, déjà amorcée en 1999.

Seul le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) continue de s'améliorer significativement de 29,9 MdF (4,56 Md€) en 2000, soit autant qu'en 1998 et 1999. Parmi les ASSO, ce sont les régimes complémentaires (+8,9 MdF (1,36 Md€)), les fonds spéciaux, dont le FSV (+16,9 MdF (2,58 Md€)) et les régimes d'indemnisation du chômage (+3,8 MdF (0,58 Md€)) dont les excédents augmentent fortement en 2000. En particulier, le conflit sur la convention d'assurance-chômage a eu pour effet de reporter à 2001 les réductions de cotisations décidées par les partenaires sociaux et finalement avalisées par le gouvernement. Le résultat se dégraderait de 5,5 MdF (0,84 Md€) par rapport à 1999 dès lors que lui serait imputée, comme l'hypothèse en est faite dans le tableau ci-dessus, l'insuffisance de financement 2000 des exonérations de charges sociales liées à la mise en œuvre des 35 heures.

Une comptabilisation en droits constatés plus précise aurait pour effet de dégrader le besoin de financement 2000 de l'État et d'améliorer corrélativement le besoin de financement 1999 de l'État et l'excédent 2000 des ASSO. Elle permettrait en effet d'une part de neutraliser les anticipations de charges et les reports de recettes réalisés en 1999, d'autre part d'imputer à l'État les montants dus à d'autres personnes morales, en particulier au régime général de la sécurité sociale tant que le Forec n'est pas constitué.

Ces écarts de comptabilisation sont neutres globalement sur le besoin de financement des administrations publiques puisque les déficits et les excédents se compensent. Ils ouvrent toutefois la possibilité à l'État de reporter ou d'anticiper la date de versement de montants dus à des établissements publics, sans que la comptabilité nationale soit en mesure de prendre en compte les conséquences comptables de ces décisions. Le besoin de financement tel qu'il est actuellement calculé, ne permet donc que très partiellement d'améliorer la connaissance de la validité de la politique budgétaire suivie par rapport à une comptabilité de caisse.

C - LE RÉSULTAT PATRIMONIAL

Le résultat patrimonial est calculé au compte général de l'administration des finances (CGAF) selon des règles conformes au plan comptable général (PCG). Comme le besoin de financement, il est établi à partir du solde d'exécution budgétaire. Celui-ci est retraité pour en extraire les opérations classées en comptes de bilan, prendre en compte les opérations à la constatation des droits, intégrer les opérations calculées (dotations aux amortissements et

provisions), comptabiliser selon des règles conformes au PCG les opérations de trésorerie et relatives à des participations.

Tableau 61 - Écritures de passage du solde d'exécution budgétaire au résultat patrimonial

En milliards de francs

	1999	2000
Solde d'exécution budgétaire (hors FMI, hors FSC)	**-206,0**	**-191,2**
Opérations reclassées en bilan	115,5	103,7
Correction droits constatés	1,3	-6,4
Comptabilisation des opérations financières	-5,9	-4,5
Opérations relatives aux participations	-10,2	-3,6
Opérations sur charges calculées	-69,9	-72,4
Pertes et profits divers	-2,4	-11,9
Résultat patrimonial	**-177,6**	**-186,5**
Résultat patrimonial (Md□)	**- 27,07**	**- 28,43**

Le résultat patrimonial de l'État se dégrade de 8,9 MdF (1,36 Md€) en 2000. Cette dégradation est d'autant plus nette que l'exercice 1999 intègre l'opération exceptionnelle de cession des titres du Crédit Lyonnais à l'EPFR pour 11,1 MdF (1,69 Md€). Les développements ci-après analysent plus particulièrement les corrections pour ramener au fait générateur les opérations (1), la comptabilisation des opérations financières (2) et les modalités d'établissement des charges et des produits calculés (3).

1) - Correction des droits constatés

Trois corrections sont apportées au résultat d'exécution budgétaire pour rattacher les recettes à l'exercice, sur les impôts sur rôle, sur la TVA et sur les rétablissements de crédits.

Pour rattacher en recettes à l'exercice les impôts sur rôle(55) dus, le mécanisme suivant est mis en œuvre : lorsque le montant n'est pas effectivement perçu dans sa totalité, les restes à recouvrer et les majorations pour non-versement dans les délais sont comptabilisés. En revanche, les montants perçus et les annulations au titre des années antérieures sont retirés des recettes.

Un tel retraitement, qui améliorerait le besoin de financement de 1,6 MdF (0,24 Md€) en 1999 et de 3,5 MdF (0,53 Md€) en 2000, n'est pas réalisé en comptabilité nationale en raison de la difficulté de ventiler les montants entre les différents impôts et de déterminer les entités qui sont la contrepartie de l'État. Ainsi, le mode de calcul retenu en comptabilité patrimoniale pour les impôts sur rôle apparaît beaucoup plus exact que celui utilisé en comptabilité nationale, qui se fonde seulement sur les entrées dans la caisse.

Le rattachement des droits constatés n'était pas jusqu'à présent réalisé pour les droits au comptant en comptabilité patrimoniale. En 2000, un retraitement des opérations de TVA a toutefois été pour la première fois réalisé, identique dans ses principes à celui du besoin de financement. Le retraitement reste partiel puisqu'il ne concerne que le mois de janvier pour la TVA versée par les entreprises et les mois de janvier et février pour les remboursements de TVA effectués par l'État, rattachables à l'exercice 2000.

La correction se traduit par une perte pour l'État en 2000 de 9,88 MdF (1,51 Md€). En effet, la diminution du taux de TVA de 20,6% à 19,6% a pour conséquence une minoration des

(55) Impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe d'habitation, taxe professionnelle.

montants perçus et une augmentation des remboursements effectués au titre de l'exercice précédent. La correction en comptabilité nationale est inférieure de 1,9 MdF (0,29 Md€) en raison de la comptabilisation de versements de grandes entreprises postérieurs au mois de janvier. Le CGAF et le besoin de financement notifié étant établis à des dates différentes, il n'est pas anormal que les corrections en droits constatés ne soient pas identiques. Il faut observer toutefois que, par rapport au CGAF, seules les corrections positives nouvelles (versements de TVA des entreprises) et non les corrections négatives nouvelles (remboursements de TVA aux entreprises) ont été prises en compte dans le besoin de financement notifié.

Les reversements de fonds correspondent à des régularisations en matière de rétablissements de crédits pour les faire coïncider avec l'exercice. La comptabilité nationale ne les prend pas en compte en raison de problèmes de ventilation. Certes, les montants sont limités (21 MF (3,2 M€) en 2000, 290 MF (44 M€) en 1999) mais la comptabilité patrimoniale apparaît, là aussi, plus précise que la comptabilité nationale.

Pour les dépenses hors opérations financières, le résultat patrimonial ne prend en compte que les opérations donnant lieu à décaissement par l'État, sans procéder à un rattachement à la constatation des droits. En particulier, la comptabilité patrimoniale, ne disposant pas comme la comptabilité nationale de l'ensemble des comptes des agents, elle ne peut imputer à l'État les écarts entre les montants dus pour une année donnée à des établissements publics qui se chargent pour son compte du versement de prestations, comme le RMI pour la CNAF, et ceux réellement versés.

Il serait toutefois tout à fait possible dans un système comptable intégré de porter à des comptes de tiers les montants que l'État doit ou avance lorsqu'un établissement public est chargé de payer des prestations pour son compte.

2) - Comptabilisation des opérations financières

Pour les opérations financières, un retraitement identique à celui du besoin de financement (de la comptabilité nationale) est réalisé pour les primes et décotes sur émissions d'emprunts, les intérêts courus non échus et les intérêts payés d'avance. Les montants diffèrent toutefois en 2000 de ceux pris en compte pour le besoin de financement, à -490 MF (-74,7 M€) au lieu de -900 MF (-137,20 M€). L'écart de 400 MF est lié à une non-prise en compte en comptabilité nationale des données définitives du CGAF, pourtant disponibles lors de l'établissement des derniers comptes provisoires. L'erreur sera corrigée lors de la publication des prochains comptes, en 2002.

Les remboursements de TVA depuis 1993 au titre de la suppression du décalage d'un mois pour la suppression de la taxe sont comptabilisés en moindre recette, comme ils devraient l'être en comptabilité budgétaire selon les préconisations de la Cour des comptes. En revanche, les remboursements en capital de la Cades à l'État ne font pas en comptabilité patrimoniale l'objet d'un retraitement identique à celui du besoin de financement pour comptabiliser les seuls intérêts et non les remboursements en capital. Sur ces deux questions, qui font l'objet d'observations récurrentes de la Cour, les corrections faites en comptabilité nationale et en comptabilité patrimoniale sont donc inverses.

Tableau 62 – Corrections comptables

	Budget	**Comptabilité nationale**	**Comptabilité patrimoniale**	**Cour des comptes**
Remboursement de la Cades à l'État)	Repris intérêts et capital	Repris pour les seuls intérêts	Repris intérêts et capital	Repris pour les seuls intérêts
Remboursements de TVA	Exclu (opération de trésorerie)	Exclu (sur un compte financier)	Repris (minoration de recettes)	Repris (minoration de recettes)

Les autres opérations financières, comptabilisées en comptabilité patrimoniale au titre des pertes et profits sur emprunts et engagements, ne sont pas imputées au besoin de financement en comptabilité nationale. Pour les pertes et profits de change, qui se sont traduites par un bénéfice exceptionnel de change de 3,24 MdF (0,49 Md€) en 2000, cela s'explique par le fait qu'il s'agit de la réévaluation de la valeur de portefeuilles de titres et non de transactions. Pour les pertes et profits sur titres, pour lesquels une perte de 3 MdF (0,46 Md€) liée à des opérations de rachat de dettes a été constatée en 2000, cela est la conséquence des principes du système européen des comptes nationaux.

La comptabilité patrimoniale apparaît plus exacte que les comptabilités nationale et budgétaire car elle intègre les surcoûts liés au rachat des dettes avant leur terme et non le seul effet de ces rachats sur la diminution des intérêts futurs payés. En outre, l'intégration au besoin de financement notifié à la Commission européenne des seuls pertes et profits sur swaps brouille encore la compréhension alors qu'il ne s'agit que d'une modalité parmi d'autres de gestion active de la dette.

3) - Intégration des charges et des produits calculés

Les charges et produits calculés sont essentiellement les dotations aux amortissements et aux provisions et les reprises. Le CGAF 1999 a procédé à certaines réformes visant à améliorer leurs modalités de calcul, décrites et analysées dans le rapport sur l'exécution du budget 1999(56).

Le montant des dotations aux amortissements (79,4 MdF (12,10 Md€) en 2000) est toujours inférieur à celui des crédits retirés du solde d'exécution budgétaire au titre des crédits en capital (86,4 MdF (13,17 Md€) en 2000). Cela n'est pas le signe d'un effort d'investissement de l'État supérieur aux sommes nécessaires pour le seul renouvellement de son capital mais la conséquence d'un mode de comptabilisation encore partielle des amortissements, qui conduit à une surestimation permanente du résultat patrimonial.

Des dotations aux provisions sont calculées pour les seules créances fiscales, étendues à celles provenant du réseau des Douanes en 2000. Normalement, les dotations aux provisions devraient par opération correspondre au risque pris sur chaque créance ; ces dotations devraient être reprises ultérieurement en produits et parallèlement les montants finalement perçus constatés en produits et les dégrèvements et non-valeurs constatés en charges ; les dotations aux provisions devraient donc être en règle générale supérieures aux reprises, en particulier quand l'assiette fiscale augmente rapidement.

La méthode retenue est comptablement plus fruste que celle de la comptabilité générale : d'une part, elle procède en charges à une évaluation statistique des dotations aux provisions (et non par opérations), d'autre part, elle constate en produits le montant des reprises,

(56) Note sur les innovations introduites dans les comptes, le bilan et le rapport de présentation du CGAF 1999, rapport sur l'exécution du budget 1999 de l'État, p. 390 à 417.

correspondant aux dégrèvements et non-valeurs de l'année. Les deux montants sont calculés sans aucun lien. Le montant des dotations a été inférieur de 13,5 MdF (2,06 Md€) à celui des reprises en 1999 et de 6,8 MdF (1,04 Md€) en 2000. Si les modes de calcul ne permettent pas d'expliquer cet écart, son montant et sa répétition peuvent faire craindre une sous-comptabilisation des dotations aux provisions, conduisant à une surestimation du résultat patrimonial.

En conclusion, les différences entre les modes de calcul du besoin de financement et du résultat patrimonial n'apparaissent pas exclusivement liées aux règles particulières de comptabilisation de ces deux systèmes comptables :

- pour les recettes, les retraitements pour l'établissement du besoin de financement apparaissent beaucoup plus limités que pour le résultat patrimonial puisqu'ils ne prennent en compte les interversions d'exercice ni pour les impôts sur rôle ni pour les rétablissements de crédits. La correction supplémentaire apportée sur la TVA en 2000 est en outre uniquement en produits et pas en charges ;

- pour les dépenses, le calcul du besoin de financement apparaît plus précis, en l'absence de comptes de tiers de l'État dans la comptabilité patrimoniale. Toutefois, même en comptabilité nationale, le caractère limité des retraitements actuellement réalisés ne permet pas de décrire complètement l'évolution des charges devant peser in fine sur l'État. Cela laisse à l'État toute latitude pour faire supporter, lorsqu'il le décide, le coût final de prestations sur d'autres personnes morales en trésorerie, voire dans certaines circonstances, comme pour les exonérations de charges sociales, de laisser à une autre personne morale l'incidence finale de charges qu'il devrait légalement supporter en dernier ressort ;

- pour les opérations financières, les écarts de comptabilisation trouvent essentiellement leur source dans les règles du système européen des comptes nationaux, s'appliquant à tous les pays de l'Union. Une comptabilisation au plan communautaire de toutes les opérations de gestion active de la dette, au-delà des seules opérations de swaps, serait toutefois plus précise et plus claire.

En l'absence d'instructions comptables écrites pour l'État allant au-delà du plan comptable général et du système européen des comptes nationaux, des écritures contestables ont été passées, comme la non-imputation au besoin de financement des moindres recettes de TVA liées à la suppression du décalage d'un mois ou la comptabilisation des remboursements en capital de la Cades au titre du résultat patrimonial et non des seuls intérêts.

La mise en œuvre d'un système comptable d'exercice articulé devrait permettre de calculer directement le besoin de financement et le résultat patrimonial. Les tableaux de passage avec le résultat d'exécution budgétaire expliciteraient les écarts entre ces soldes, liés exclusivement aux différences conceptuelles d'approche entre les différents systèmes comptables.

De telles informations sont indispensables pour une claire information du Parlement. Elles permettraient par exemple pour l'exercice 2000 de déterminer de façon plus précise dans quelle mesure et pour quels motifs le résultat patrimonial et le besoin de financement de l'État ont recommencé à se dégrader dans une période de forte croissance, alors même que le résultat d'exécution budgétaire a continué à s'améliorer.

CHAPITRE II - LE FINANCEMENT ET LA DETTE

A - LE CONTEXTE DU FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2000

1) - L'environnement économique et financier

a) - La dette de l'État a continué de se situer, en 2000, dans une dynamique d'accroissement, certes ralenti, mais ininterrompu.

Le gonflement continu de la dette publique au cours des vingt dernières années s'est seulement ralenti depuis 1999, le niveau relatif de la dette (au sens de Maastricht : 57,6% du PIB, contre 58,5% en 1999) restant à peine inférieur au sommet atteint en 1998 (59,5%). Passé au-dessus de 50 points de PIB depuis 1995, le ratio d'endettement public ne dépassait guère 20 points en 1980 et n'atteignait pas encore 40 points en 1990.

Toujours largement prépondérante, la part de l'État dans la dette publique s'est encore accrue (79,4%, contre 78,8% en 1999).

b) - Après le point notablement bas atteint au cours de l'hiver 1998-1999, ***le mouvement de hausse des taux d'intérêt amorcé durant l'été 1999 s'est prolongé durant la majeure partie de l'année 2000.***

Lié notamment à des risques inflationnistes, il s'est traduit par sept relèvements successifs (un en novembre 1999, six en 2000) du taux directeur de la Banque centrale européenne, porté de 2,5% à 4,75%. Il s'est interrompu au quatrième trimestre 2000, sous l'effet de l'envolée du prix du pétrole et de la crainte d'un ralentissement de la croissance dans la zone euro.

En moyenne annuelle, les taux d'émission des titres d'État ont ainsi sensiblement augmenté, alors qu'ils avaient diminué en 1999 : la progression a été de près de moitié pour les taux à court (BTF) et moyen (BTAN) termes, passés respectivement de 2,85% et 3,55% en 1999 à 4,29% et 5,05% ; elle a été de l'ordre de 20% pour les taux à long terme (OAT), passés de 4,53% en 1999 à 5,45%. ***Une reprise de la croissance de la charge de la dette en est notamment résultée*** (+3,8% pour la charge budgétaire).

Durant l'année, la courbe des taux s'est aplatie, avec une remontée des taux courts, portés de 4,40% à fin 1999 à 4,55% à fin 2000 pour les titres à 2 ans, et un repli des taux longs, ramenés de 5,48% à fin 1999 à 5,01% à fin 2000 pour les titres à 10 ans.

c) - Nonobstant le renchérissement des conditions d'emprunt***, l'État a bénéficié en 2000 de la bonne orientation des marchés obligataires occidentaux et, pour la deuxième année consécutive, du passage des marchés financiers à l'euro.***

Les soubresauts des marchés boursiers, au printemps puis à l'automne, ont été favorables aux titres d'État, d'autant plus recherchés pour leur qualité spécifique que, dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, les excédents budgétaires et les programmes de remboursement de dettes ont entraîné une raréfaction des titres d'État.

Comme en 1999, l'euro a accentué le caractère concurrentiel de la gestion des dettes souveraines. Pour autant, le substantiel programme de rachats de titres réalisé au deuxième semestre témoigne que le Trésor français n'a pas eu à en souffrir. Si, après la détérioration de 1998 et 1999, l'écart entre les taux observés des titres français et allemands ne s'est pas sensiblement creusé, il n'en est pas moins resté significativement défavorable aux titres français, notamment pour les obligations à 10 ans (surcoût moyen de 14 centièmes de point de

pourcentage – ou points de base -, contre 13 centièmes en 1999 et 8 centièmes en 1998, et, au contraire, un avantage de 8 centièmes en 1997).

2) - Les lois de finances

a) - *Selon un usage constant,* **la loi de finances initiale pour 2000 n'a pas comporté d'évaluation des ressources de financement**, *non plus que les deux lois de finances rectificatives du 13 juillet et du 30 décembre 2000.*

En application des dispositions de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, la première partie de la loi de finances de l'année devrait cependant comprendre une évaluation du « montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ». Pour sa part, la Cour a souhaité qu'un tableau de financement soit intégré à la loi de finances de l'année.

b) - Bien que déjà manifeste au quatrième trimestre 1999, lors de l'examen et du vote par le Parlement, ***le renchérissement des taux d'intérêt n'a pas été pris en compte dans les prévisions de la loi de finances initiale***, en particulier pour les dotations des crédits – évaluatifs - des charges de la dette.

De façon plus surprenante, il ne l'a pas été non plus dans la première loi de finances rectificative, de juillet 2000. Finalement, il ne l'aura été que dans la seconde, établie sur la base de la situation économique de septembre précédent, et votée en toute fin d'année, alors qu'un retournement de la tendance des taux était déjà intervenu.

c) - Le tableau de financement prévisionnel de l'État(57) ***pour 2000***, transmis aux commissions parlementaires à l'automne 1999 et rendu public en janvier 2000***, n'a pas non plus été réactualisé***, notamment en cours d'année, sinon fin décembre 2000, lors de la publication du programme indicatif de financement pour 2001.

En particulier, les prévisions initiales n'ont été revues ni à l'occasion des discussions des deux lois de finances rectificatives, ni même lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2001. Pourtant, le programme de rachats de 10 Md€ (65,6 MdF) de titres, annoncé en juillet 2000 pour une mise en œuvre au second semestre, a été justifié par des "excédents de financement" dégagés par l'exécution budgétaire de 1999 et 2000.

d) - La loi de finances initiale pour 2000 (article 67) a élargi la gamme des opérations autorisées de gestion de la trésorerie aux dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro ou auprès des États de la même zone.

e) - La même loi de finances (article 125) a, par ailleurs, prévu le provisionnement budgétaire du coût représentatif de la charge de l'indexation du capital des OAT indexées sur l'inflation (OATi).

Ces obligations indexées sur l'inflation sont émises depuis septembre 1998, après que la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 (article 19) eut levé, pour certaines catégories d'instruments financiers, la prohibition des clauses d'indexation générale sur l'inflation, posée par l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958. Au minimum remboursée au pair, l'OATi l'est, en une seule fois à l'échéance, pour une valeur du principal indexée sur les prix à la consommation. Les coupons annuels versés sont eux-mêmes fonction de la valeur indexée du capital à la date du paiement du coupon.

Le provisionnement annuel concerne l'indexation du capital. Il est conforme, dans son principe, au droit commun comptable***. La constitution d'une provision budgétaire apparaît***

(57) Par « tableau de financement », il faut entendre ici le tableau des flux de trésorerie (Cf. page 151).

particulièrement justifiée(58) au regard des risques inhérents tant à l'indexation, sous forme de surcoûts, qu'au différé de versement, sous forme de reports de charge jusqu'au remboursement de l'obligation (respectivement 2009 et 2029 pour les deux OATi émises jusqu'à présent). Dès lors que le complément de remboursement susceptible de résulter de l'indexation revêt indiscutablement le caractère d'une charge, c'est également à juste titre qu'est traité en opération budgétaire un amortissement – ici provisionnel - d'emprunt, relevant normalement de la catégorie des opérations de trésorerie.

En 2000, première année d'application effective, la charge budgétaire induite par l'indexation du capital des OATi s'est élevée à 1,245 MdF (0,19 Md€), soit un montant équivalent à la moitié des intérêts versés, cette même année, pour cette catégorie d'OAT (2,440 MdF (0,37 Md€))(59). Elle a intégré l'effet de l'indexation au titre des deux années 1999 et 2000, conformément aux dispositions transitoires prévues par la loi de finances.

f) - Prévu par l'article 126 de la loi de finances initiale pour 1999, ***le transfert progressif, d'ici à fin 2003, de l'État à la Poste de la disposition des fonds des comptes courants postaux (CCP) a effectivement débuté en 2000***.

La lourde ponction, de l'ordre de 75 MdF (11,4 Md€), qui s'en est suivie sur le volant permanent de dépôts des correspondants dont bénéficie la trésorerie de l'État a représenté environ 40% des avoirs des CCP déposés au Trésor fin 1999 et 15% du montant total, également à fin 1999, des dépôts des correspondants au Trésor.

3) - Les modes de gestion de la trésorerie et de la dette

a) - La gestion active de la trésorerie et de la dette de l'État a bénéficié en 2000 d'une impulsion particulière.

Au cours des quinze dernières années, l'optimisation du financement de l'État a d'abord été recherchée dans une modernisation de la politique d'émission du Trésor. La standardisation et l'attractivité des titres émis (les BTF, les BTAN et les OAT), le renforcement de la liquidité sur le marché secondaire ou encore la transparence et la régularité des émissions en ont été les leviers principaux.

Plus récemment, l'attention s'est parallèlement portée sur la gestion des encours, de dette aussi bien que de trésorerie, dans le même but d'assurer les meilleures conditions de financement, notamment en termes de coût.

Cette gestion, dite active, a pris un essor progressif, avant de s'affirmer avec le perfectionnement des instruments financiers et la perspective, puis l'intervention, du passage des marchés financiers à l'euro, en 1999. Les opérations de pensions sur titres d'État ont été autorisées par la loi de finances pour 1995, et, pour sécuriser ces pensions, le Trésor a procédé, depuis 1998, à des ajustements de garantie par appels de marge sur les titres placés. Le développement intervenu en 2000 a concerné à la fois la restructuration de l'encours de dette,

---

(58) Le contre-exemple étant le traitement de l'indexation du capital de l'emprunt 4,50% 1952, amortissable annuellement et aujourd'hui en voie d'extinction. La charge correspondante n'est provisionnée ni dans le budget, ni dans les comptes. Considérée comme une opération de trésorerie, elle n'affecte pas le résultat budgétaire. En comptabilité générale, elle est seulement constatée au bilan, sans impact sur le résultat, sinon lors des échéances annuelles d'amortissement et au prorata de leurs montants.

(59) C'est par erreur que le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 a indiqué, page 279, qu'une charge de 18 MF avait été constatée dans les comptes de l'État au titre des OATi. La somme en cause concernait l'emprunt 4,50% 1952 (charge de l'indexation incluse dans l'amortissement 1999).

par des rachats de grande ampleur, et la gestion de la trésorerie à court terme. En outre, une adaptation de l'organisation et des outils a été engagée.

b) - Les rachats de titres effectués en 2000 se signalent par leur ampleur, leur nature et leurs modalités.

La pièce maîtresse a été le programme de 10 Md€ (65,6 MdF) annoncé et exécuté au deuxième semestre. À la différence de certaines opérations similaires menées concomitamment, aux États-Unis notamment, il ne s'est pas agi d'un désendettement, mais de la mise à profit d'une aisance conjoncturelle de trésorerie et de bonnes conditions de marché pour restructurer la dette existante, de façon à en réduire la charge, en substituant de nouveaux titres à d'autres, plus onéreux, émis dans le passé.

Inhabituels par leur volume, ces rachats directs présentent trois autres particularités : ils ont fait l'objet d'un programme, annoncé à l'avance et entouré d'une large publicité ; ils ont porté sur l'ensemble de la courbe des taux, depuis des titres à maturité de moins d'un an jusqu'à des échéances de 19-25 ans ; ils ont été réalisés, pour l'essentiel (environ 85% du total), par adjudication (cinq, entre septembre et novembre), selon la méthode de l'adjudication à l'envers, le solde l'ayant été par une dizaine d'opérations de gré à gré.

Par ailleurs, le Trésor a poursuivi ses rachats de titres arrivant à maturité (échéances 2000), destinés à lisser l'échéancier de la charge des amortissements. Comme en 1999, mais de façon plus marquée, ces rachats, d'un montant de 23,6 MdF (3,60 Md€), n'ont plus été cantonnés au dernier trimestre.

Enfin, les interventions directes sur le marché se sont complètement substituées aux opérations effectuées par le truchement du fonds de soutien des rentes (FSR), dont la réserve de titres a été soldée fin janvier 2000.

c) - Les échanges de trésorerie sur le marché interbancaire ou entre États de la zone euro ont dynamisé la gestion de la trésorerie à court terme.

Depuis que les avances de la Banque de France sont proscrites, et abstraction faite des relations avec les correspondants, la gestion de la trésorerie à court terme repose principalement sur les BTF, émis pour une durée de 3 mois à un an. L'outil manque, toutefois, de souplesse, pour suivre les variations des flux de trésorerie, en réduisant autant que possible le solde du compte pivot du Trésor à la Banque de France, dans la fourchette comprise entre le niveau de l'encaisse de précaution minimale, estimé à 0,30 Md€ environ (2,0 MdF), et le seuil dissuasif de 1,50 Md€ (9,8 MdF) résultant du système de taux de rémunération dégressifs appliqués par la Banque.

Les prises et mises en pension ont servi, depuis cinq ans, de premier outil d'ajustement. En 2000, les prises en pension ont porté sur un volume de titres de 2 110,04 MdF (321,67 Md€) et les mises en pension sur un volume de 2,76 MdF (0,42 Md€). Les opérations complémentaires d'appels de marge se sont élevées à 9,80 MdF (1,49 Md€) environ. Toutes ces opérations sur pensions livrées ont cependant sensiblement diminué en 2000.

Utilisés pour la première fois, les prêts et emprunts dits « en blanc », car sans mouvement de titres en contrepartie, soit sur le marché interbancaire, soit auprès d'autres Trésors de la zone euro, offrent, en effet, l'avantage d'une plus grande commodité d'emploi, notamment pour les échanges de trésorerie de quelques jours. À l'occasion de près de 500 opérations, 4 008,2 MdF (611,036 Md€) ont ainsi été prêtés par le Trésor sur le marché interbancaire dans l'année, et 193,2 MdF (29,45 Md€) l'on été à d'autres États. Les montants empruntés ont été beaucoup plus limités : 23,0 MdF (3,51 Md€) sur le marché interbancaire et 6,6 MdF (1,01 Md€) auprès d'autres États.

d) – Par-delà la création, engagée en 2000, d'une agence de la dette, s'affirme une évolution des techniques de gestion de la trésorerie et de la dette de l'État.

Qu'il s'agisse de la création, par la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000 (article 8), du compte de commerce n° 904-22 intitulé « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État » ou de l'institutionalisation, sous la forme d'un service à compétence nationale, de « l'agence de la dette », prononcée par un arrêté du 8 février 2001, la réforme entreprise en 2000 ne fera sentir ses effets qu'ultérieurement.

Pour autant, une inflexion notable a marqué en 2000 les modes de gestion de la trésorerie et de la dette, avec une plus grande place faite aux objectifs de performance, au perfectionnement des outils – notamment, de prévision, modélisation et simulation de trésorerie ou de contrôle des risques - et à la professionnalisation des savoir-faire.

B - LA COMPTABILISATION DES OPERATIONS

1) - Le passage à l'euro

Depuis le 1er janvier 1999, la dette négociable est souscrite, comptabilisée et gérée en euros.

Comme en 1999, les opérations de 2000 ont été imputées dans une comptabilité annexe en euros, dite « miroir », convertie en francs pour être intégrée à la comptabilité dite « maîtresse » de l'État, toujours exprimée en francs jusqu'au basculement en euros de la tenue de tous les comptes de l'État, le 1er janvier 2002.

Les comptes 2000 enregistrent un produit de 3,24 MdF (0,49 Md€) provenant de la régularisation – tardive - d'écarts de conversion constatés, antérieurement au passage de la gestion de la dette négociable en euros le 1er janvier 1999, à l'occasion d'opérations sur OAT ou BTAN libellés en écus. Au bilan, le compte d'écart de conversion sur les opérations en euros se trouve ainsi soldé.

2) - Le cadre comptable d'ensemble

a) - Le traitement, dans les comptes de l'État, des opérations de financement et de gestion de la trésorerie est marqué par une complexité préjudiciable à la qualité de l'information fournie.

Deux singularités de la comptabilité de l'État cumulent leurs inconvénients : d'une part, la dichotomie entre opérations budgétaires et de trésorerie (au sens de l'ordonnance organique) ; d'autre part, la dualité de comptabilités et de référentiels comptables, avec une comptabilité générale, complète (comptes de charges et produits, bilan et hors bilan) et tenue en droits constatés, et une comptabilité auxiliaire d'exécution budgétaire, partielle (comptes de charges et produits uniquement) et n'enregistrant les opérations – à quelques exceptions près - que sur la base des encaissements et décaissements.

Les complications qui s'ensuivent sont aggravées par le manque de cohérence de la ligne de partage entre opérations budgétaires et de trésorerie, puisque que beaucoup de charges et produits générés par les opérations de trésorerie ne sont pas considérés comme des opérations budgétaires. Comptablement, en l'absence d'une comptabilité auxiliaire des opérations de trésorerie, la comptabilité générale commune n'assure pas toute la clarté et la cohérence souhaitables, car les deux types d'opérations ne peuvent y être distinguées et les opérations budgétaires y relèvent de procédures dérogatoires telles que l'imputation des charges et produits seulement en fin d'exercice et par un mécanisme rustique de réflexion.

b) - Au surplus, la présentation des situations périodiques publiées des opérations du Trésor, notamment la SMOT (situation mensuelle) et la SROT (situation également mensuelle, dite « résumée », mais plus complète que la SMOT) ne concorde pas avec celle du CGAF.

Ainsi, dispose-t-on de deux bilans de l'État différents, établis à partir des mêmes données comptables : au 31 décembre 2000, le total de l'actif et du passif ressort à 1 982,2 MdF (302,2 Md€) dans le bilan de la SROT(60), mais à 1 990,78 MdF (303,49 Md€) dans le bilan du CGAF, soit un écart de 8,56 MdF (1,30 Md€). À tout le moins, le contenu des retraitements opérés dans la SROT devrait être précisément explicité, ce qui n'est toujours pas le cas aujourd'hui(61).

c) - Un effort de rigueur et de clarté s'impose.

D'une part, la distinction entre opérations budgétaires et de trésorerie devrait être appliquée rigoureusement. D'autre part, la comptabilisation de la dette en droits constatés devrait être étendue à la comptabilité d'exécution budgétaire.

À défaut, les comptes actuels souffrent d'un manque de lisibilité. Ils devraient au moins être accompagnés de deux annexes explicatives : l'une répertoriant les opérations de trésorerie, au sens de l'ordonnance organique ; l'autre établissant la correspondance, pour les ressources et charges budgétaires relatives à la dette et au financement, entre les montants figurant respectivement dans la comptabilité d'exécution budgétaire et dans la comptabilité générale.

3) - Les produits et les charges extrabudgétaires générés par les opérations de financement

Pour apprécier exactement les opérations de financement, aux charges et aux produits imputés dans le budget doivent être ajoutés les charges et produits extrabudgétaires, retracés seulement dans la comptabilité générale. ***Ils se sont soldés, en 2000, par une charge nette de 4,6 MdF (0,7 Md).***

a - Les corrections extrabudgétaires apportées aux charges et produits budgétaires ont concerné des montants importants, mais avec, in fine, un impact net négligeable sur le résultat (-0,14 MdF (-0,02 Md)).

Il s'agit, tout d'abord, des **intérêts courus non échus** (cas des OAT et BTAN), ignorés par la comptabilité d'exécution budgétaire, ainsi que, symétriquement, des intérêts payés d'avance, à rattacher aux résultats des exercices suivants (cas des BTF), mais que la comptabilité d'exécution budgétaire continue à englober dans les opérations de l'exercice.

À fin 2000, il s'ensuit une majoration nette de la dette de 102,67 MdF (15,65 Md€) : 106,71 MdF (16,27 Md€) d'intérêts courus non échus ; 4,04 MdF (0,62 Md€) au titre des intérêts payés d'avance. Déduction faite de l'encours à fin 1999, soit 102,72 MdF (15,66 Md€), l'impact net sur le résultat de 2000 ressort à +4 MF (+1 M€), contre –0,70 MdF (-0,11 Md€) en 1999.

Par ailleurs, une correction de -0,18 MdF (-0,03 Md€) du montant budgétaire provisionné en 2000 au titre de **l'indexation du capital des OATi** est également effectuée afin de tenir

(60) Situation résumée des opérations du Trésor (SROT) au 31 décembre 2000 publiée au Journal officiel du 26 avril 2001, pp. 6591 à 6625.

(61) Le rapport de la Cour sur l'exécution du budget de 1999 a relevé, à propos des mêmes situations périodiques des opérations du Trésor, des lacunes analogues, non corrigées depuis lors, concernant les changements de présentation. (voir pp. 284 et 285).

compte de la fraction courue mais non échue de l'indexation : 0,60 MdF (0,09 Md€) à fin 2000, contre 0,42 MdF (0,06 Md€) à fin 1999(62).

En revanche, ne sont pas opérés, dans la comptabilité générale, les redressements du résultat budgétaire que justifieraient les imputations indues d'opérations de trésorerie dans le budget. Ainsi n'est pas rectifiée la comptabilisation en recettes budgétaires des contributions annuelles reçues de la Cades - 17,5 MdF (2,7 Md€) en 2000 - au titre de la reprise et du remboursement, en 1994, par l'État d'une emprunt de 110,00 MdF (16,77 Md€) de l'ACOSS à la Caisse des dépôts et consignations.

b) - Les charges (15,59 MdF (2,38 Md)) et produits (11,17 MdF (1,70 Md)) extrabudgétaires correspondant à des "pertes et profits sur emprunts et engagements" ont eu un impact net sur le résultat de -4,42 MdF (-0,67 Md), peu différent(63) de celui constaté en 1999 (-4,83 MdF, soit -0,74 Md€).

Ce sont, tout d'abord, les **primes et décotes**, autrement dit la différence - tantôt positive, tantôt négative - entre l'encaissement effectif (ou prix d'émission) et la valeur de remboursement (ou valeur nominale) des emprunts émis selon la technique de l'assimilation(64) (les OAT et les BTAN). Comptabilisées au moment de l'émission, elles sont, depuis 1999, étalées (les primes, en tant que produits) ou amorties (les décotes, en tant que charges) linéairement sur la durée de vie de l'emprunt.

Au bilan de fin 2000, compte tenu des nouvelles émissions de l'année et des apurements lors des fins de remboursement, la valeur nominale des emprunts est minorée d'un montant de primes – avant étalement - de 47,16 MdF (7,19 Md€) et majorée d'un montant de décotes – avant amortissement – de 53,57 MdF (8,17 Md€). Déduction faite de l'étalement et de l'amortissement accumulés, l'encours de primes et décotes restant à étaler ou à amortir ressort à 6,56 MdF (1,00 Md€), contre 4,23 MdF (0,64 Md€) à fin 1999, à raison de 35,74 MdF (5,45 Md€) pour les primes et de 42,30 MdF (6,45 Md€) pour les décotes.

Les quotes-parts annuelles d'étalement (5,97 MdF (0,91 Md€)) et d'amortissement (6,32 MdF (0,96 Md€)) se sont traduites par une charge nette de 0,35 MdF (0,05 Md€), au lieu d'un produit net de 0,30 MdF (0,05 Md€) en 1999. En y ajoutant l'incidence des rachats (comptabilisée parmi les produits et charges sur rachats évoqués ci-après), la charge nette est portée à 0,66 MdF (0,10 Md€).

Ce sont ensuite les **annuités d'emprunts repris ou d'engagements assimilés**, soit une charge nette de 4,29 MdF (0,65 Md€), un peu inférieure à celle constatée en 1999 (4,90 MdF soit 0,75 Md€)).

---

(62) L'article 125 de loi de finances pour 2000 prévoit que la provision budgétaire est comptabilisée à la date du détachement du coupon.

(63) Les montants de produits et charges enregistrés en 1999 étaient moindres - respectivement, 0,6 MdF (0,1 Md€) et 5,4 MdF (0,8 Md€) -, mais, pour partie, parce que les primes et décotes étaient imputées sur les mêmes comptes et n'apparaissaient que pour le solde, par catégorie d'emprunt. Depuis 2000, l'enregistrement est effectué sur des comptes distincts.

(64) L'assimilation consiste à rattacher les titres de plusieurs émissions successives à une même ligne d'emprunt initiale. L'intérêt annuel versé par l'État est le même pour tous les titres d'une même ligne, quelque soit la date de chaque émission. La prime ou la décote dépend de la différence entre le taux d'émission et le taux nominal, elle-même notamment fonction du taux du marché au moment de chaque émission. La pratique de l'assimilation vise notamment à garantir la liquidité du marché secondaire et donc à réduire le coût de l'endettement de l'État.

Il s'agit principalement, de remboursements de TVA au titre de la suppression, en 1993, du décalage d'un mois pour la déduction de la taxe (3,46 MdF soit 0,53 Md€)), et, accessoirement, de remboursements d'emprunts contractés initialement par des organismes publics puis repris par l'État (0,83 MdF soit 0,13 Md€)). Si l'encours d'emprunts repris restant à amortir est désormais négligeable (3 MF, soit 0,5 M€), les créances de TVA restant à rembourser ont aussi continué à diminuer, mais elles s'élevaient encore à 10,32 MdF (1,57 Md€) à fin 2000.

Ce sont encore les profits et pertes en capital issus des rachats de titres (OAT et BTAN), soit des charges (4,96 MdF soit 0,76 Md€) et produits (1,95 MdF soit 0,30 Md€) se soldant par une charge nette de 3,00 MdF (0,46 Md€). L'importance de ce montant, comparé au 0,22 MdF (0,03 Md€) de charge nette comptabilisée en 1999, est liée au volume du programme de rachats réalisé en 2000. Les intérêts – courus, mais non échus - dus par l'État, à la date du rachat, sur les titres rachetés sont, en revanche, imputés en dépenses budgétaires, en application des dispositions du décret n° 90-1218 du 31 décembre 1990 relatif à l'émission des valeurs du Trésor.

C'est enfin (en dehors de quelques pertes et profits divers) le produit exceptionnel, déjà évoqué, de 3,24 MdF (0,49 Md€) provenant de la régularisation d'écarts de conversion sur emprunts libellés en écus.

4) - Les charges budgétaires brute et nette

Depuis 1994(65)***, la notion de charge nette de la dette (234,10 MdF soit 35,69 Md en 2000) est utilisée dans les documents accompagnant le budget et les comptes d'exécution.***

De la charge budgétaire brute sont déduites des recettes en atténuation (19,93 MdF soit 3,04 Md€, en 2000), aujourd'hui constituées, à raison de 80% environ (16,07 MdF soit 2,45 Md€), des coupons courus encaissés à l'occasion des adjudications périodiques d'OAT et de BTAN sur des lignes d'emprunt préexistantes(66),et, pour l'essentiel des 20% restants (3,70 MdF soit 0,56 Md€), des produits de gestion de la trésorerie.

a) - La qualification de « recettes d'ordre », parfois utilisées pour les désigner, est impropre, car il s'agit d'encaissements effectifs et bien distincts des décaissements d'intérêts censés leur correspondre.

b) - En outre, la référence à la charge nette, ne fût-ce que dans la présentation et les commentaires du budget, entretient une fâcheuse ambiguïté.

S'il n'y a pas, dans les comptes, de contraction de dépenses et de recettes, et donc pas non plus d'entorse formelle aux principes budgétaire (universalité) ou comptable (non compensation), la référence tend, de fait, à légitimer la déduction des recettes en cause, et corrélativement la correction qu'il conviendrait d'apporter à l'évolution réelle de la dépense. D'où les mises en garde répétées de la Cour.

c) - Du point de vue de l'analyse économique du coût de la dette, qui en est la justification donnée, cette contraction extra-comptable de dépenses et de recettes n'apparaît pas pertinente, du moins en l'état actuel de la comptabilité d'exécution budgétaire.

---

(65) Loi d'orientation quinquennale n° 94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques

(66) En raison de la technique d'émission par assimilation, le souscripteur rembourse l'intérêt couru depuis le dernier détachement de coupon, en contrepartie de quoi il recevra une annuité complète d'intérêt lors du détachement de coupon suivant.

S'agissant des intérêts courus à l'émission, si la technique de l'assimilation revient bien à comptabiliser un encaissement de recette, au titre du coupon couru à l'émission, contrebalancé ensuite, lors du prochain détachement de coupon, par un surcroît de dépense d'intérêt (l'État verse une annuité pleine), la compensation ne s'opère pas nécessairement au cours du même exercice budgétaire, puisque les comptes n'enregistrent pas les charges d'intérêts courus, mais seulement les décaissements d'intérêts échus. Le plus souvent, elle intervient même au cours l'exercice suivant, la répartition fluctuant au gré des dates d'adjudication, d'une part, et des dates d'anniversaire des lignes de titres concernées, d'autre part. D'autres distorsions peuvent s'y ajouter : par exemple, du fait des rachats suivis de nouvelles émissions, ce qui a été le cas en 2000.

Pour les produits et charges provenant des encours de dette et de trésorerie, une comptabilisation sur la base de l'exercice est tout autant une condition sine qua non de la validité du calcul de la valeur nette, la non prise en compte des intérêts courus non échus, et son corollaire, la non déduction des intérêts payés d'avance, constituant des biais rédhibitoires des données budgétaires actuelles.

Dans tous les cas, doivent également être pris en compte les produits et charges extrabudgétaires liés à la gestion de la trésorerie et de la dette, notamment les primes et les décotes ou les plus et moins-values en capital dégagées lors des rachats.

d) - Ainsi, seule une comptabilité en droits constatés de tous les produits et charges de la dette – budgétaires et extrabudgétaires – peut fournir des éléments économiquement significatifs du coût de la dette, et au-delà de la qualité de sa gestion.

5) - L'encours de dette

a) - Le dispositif particulier de suivi, comptable et extra-comptable, de la dette est mal articulé et aujourd'hui inadapté.

À l'appui de la comptabilité générale de l'État, l'agent comptable central du Trésor produit un « compte de gestion de la dette », transmis à la Cour dès la fin du premier trimestre suivant la clôture de l'exercice. Conçu comme un développement de soldes et, depuis 1999, tenu à la fois en euros et en francs, il ne couvre, cependant, pas les comptes d'opérations budgétaires.

Remontant à 1862, le « compte de la dette publique » fournit une information détaillée, de nature à la fois comptable et extra-comptable. Toutes les opérations affectant l'endettement de l'État n'y sont pas décrites, notamment celles avec les correspondants ou la Banque de France. Le compte de 1999 a bien intégré une présentation en euros, mais non les droits constatés, pourtant désormais enregistrés dans la comptabilité générale(67). S'il n'a pas été servi en 2000, le compte de commerce n° 904-22 de gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État, créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, va ajouter une pièce supplémentaire à ce dispositif éclaté et insuffisamment coordonné.

Nonobstant l'organisation budgétaire adoptée, le CGAF devrait comprendre une comptabilité annexe unifiée de la dette, avec bilan, compte de résultat et hors bilan, rassemblant les comptes existants et retraçant l'ensemble des opérations, budgétaires et extrabudgétaires. Tenue conformément aux normes du droit commun comptable, cette comptabilité pourrait avantageusement l'être en application d'un plan comptable particulier analogue à celui des établissements de crédit, étant donné la nature particulière des opérations financières retracées.

(67) Les montants globaux des intérêts courus pour les OAT et BTAN et des intérêts payés d'avance pour les BTF ont, toutefois, été mentionnés en annexe.

L'outil est indispensable pour une juste appréciation du coût de la dette et de la qualité de sa gestion. Le développement des opérations sur instruments financiers à terme, notamment le passage aux échanges de taux (swaps d'intérêt), lui est subordonné.

b) - La cohérence de l'information, au demeurant abondante, fournie sur la dette souffre de l'hétérogénéité des états de synthèse.

À fin 2000, la dette négociable s'élève à 4 145,45 MdF (631,97 Md€) selon la SROT au lieu de 4 145,07 MdF (631,91 Md€) selon le CGAF, la dette financière non négociable à 124,61 MdF (19,00 Md€) selon la SROT, au lieu de 125,00 MdF (19,06 Md€) selon le CGAF, et les « autres dettes » (hors concours de la Banque de France) à 552,82 MdF (84,28 Md€) selon la SROT au lieu de 561,13 MdF (85,54 Md€) selon le CGAF.

Repris de la SROT, les chiffres du « compte de la dette » ou ceux figurant dans les publications du Trésor ne sont donc pas directement comparables avec ceux du CGAF.

Bien que fondée sur les mêmes données de la comptabilité générale, la SROT s'écarte des normes de présentation du plan comptable général, dans le but d'améliorer la signification financière des informations données. Les retraitements effectués, notamment sur les comptes d'imputation provisoire et créditeurs divers, ne sont pas, dans leur principe, critiquables, mais les états retraités ne sauraient être que complémentaires. La SROT devrait être publiée avec les comptes intermédiaires qui en sont la source. Comme pour les entreprises, les comptes intermédiaires de l'État devraient être présentés avec les mêmes états de synthèse que ceux établis à la clôture de l'exercice.

Le défaut d'harmonisation actuel n'est pas sans lien avec l'excessive importance des comptes d'imputation provisoire dans les comptes de l'État.

c) - Plusieurs définitions différentes de la dette de l'État coexistent.

Le rapport de présentation du CGAF adopte un périmètre large, en la chiffrant à **4 765,40 MdF (726,48 Md□)** au 31 décembre 2000. Tout le passif du bilan y figure, hors la situation nette et les comptes de régularisation et d'attente créditeurs.

Calculée selon les normes utilisées dans le « compte de la dette » - dont la dernière édition actuellement disponible porte sur les opérations de 1999 -, le montant à fin 2000 ressort à **4 483,15 MdF (683,45 Md□).** Les droits constatés ne sont pas intégrés, et les dettes non financières prises en compte se limitent aux dépôts des correspondants et à quelques opérations avec divers tiers. Par ailleurs, la dette totale est considérée, non pas en valeur brute, mais pour son montant net des opérations avec la Banque de France et des prises en pension de titres d'État.

Selon une troisième définition, utilisée notamment dans les publications du Trésor, la dette apparaît pour un montant de 4 585,83 MdF (699,11 Md€). Ce montant net est calculé comme dans le « compte de la dette », à deux différences près : l'intégration des droits constatés depuis 1999 et la déduction supplémentaire des « autres opérations de refinancement à court terme » pour le passage du montant brut au montant net. Le montant brut correspondant s'élève à **4 726,55 MdF (720,56 Md□)**.

Les présentations en montant net appellent des réserves. Contraires au principe comptable de non compensation, elles ne doivent pas faire perdre de vue que seul un montant brut est pertinent pour apprécier complètement les engagements souscrits par l'État.

Ces objections ne valent pas, en revanche, pour la déduction des émissions de titres au profit du FSR (5,6 MdF (0,9 Md€) en 1999, aucune en 2000), dès lors que le FSR ne se

distingue pas, en réalité, de l'État et que les titres en cause ne peuvent faire l'objet de ventes fermes. C'est pourquoi, dans les rapports annuels de la Cour, la dette est considérée pour le montant brut, correspondant à la troisième définition évoquée ci-dessus, mais hors titres émis par le FSR.

Indépendamment des règles particulières de calcul de la dette publique au sens du traité de Maastricht – 5 308,0 MdF (809,2 Md€), dont 4 213,8 MdF (642,4 Md€) au titre de l'État -, une normalisation de la définition comptable de la dette de l'État serait bienvenue. La conception large utilisée dans le rapport de présentation du CGAF semble aujourd'hui la plus pertinente.

d) - Le rattachement, en 2000, de la TVA à l'exercice s'est traduit par une majoration de 29,64 MdF (4,52 Md) de la dette de l'État à la fin de l'exercice, avec apparition corrélative d'un poste de charges à payer au passif de son bilan.

Cette majoration n'apparaît que dans la définition large de la dette. Il s'agit des remboursements de TVA effectués en janvier et février 2001 au titre de 2000. Le montant reconstitué au 1er janvier 2000 s'élevait à 22,83 MdF (3,48 Md€), soit une augmentation de 6,81 MdF (1,04 Md€) en 2000. À l'actif, figure symétriquement un produit à recevoir.

6) - Les facteurs de variation de la dette

a) - Le volume de la dette de l'État n'est pas seulement déterminé par le résultat budgétaire.

Si, en votant le budget, le Parlement est réputé contrôler ipso facto, et en amont, l'évolution de la dette, la réalité peut être sensiblement différente, pour deux raisons principales : d'une part, le solde d'exécution à prendre ici en compte n'est pas celui de l'exercice, mais le solde en gestion ; d'autre part, des facteurs extrabudgétaires interviennent aussi. Il arrive ainsi que l'écart entre le solde de l'exercice et la variation de la dette au cours du même exercice soit substantiel : en 1999, les soldes budgétaires de l'exercice et en gestion ont différé de plus d'une trentaine de milliards ; en 1994, les facteurs extrabudgétaires ont provoqué un accroissement de la dette supérieur à 150 MdF (22,9 Md€) notamment du fait la reprise et du remboursement d'une dette de 110 MdF (16,8 Md€) de l'ACOSS.

b) - Or, si le CGAF et la SROT informent convenablement sur les deux soldes budgétaires et le passage de l'un à l'autre, ***il est regrettable qu'aucun document n'identifie, ni a fortiori ne détaille, les autres facteurs de variation de la dette, en chiffrant leur incidence respective.***

c) - En 2000, la contribution des opérations budgétaires (hors FMI) à l'augmentation de la dette s'est élevée à 174,35 MdF (26,58 Md) , soit un montant inférieur de près de 17 milliards (16,70 MdF (2,55 Md)) au déficit de l'exercice (191,054 MdF (29,13 Md)).

Cette contribution correspond au solde d'exécution en gestion, en 2000 moindre que le solde de l'exercice.

d) - Les opérations avec le FMI se sont traduites par 12,49 MdF (1,90 Md) d'accroissement supplémentaire de la dette, portant la contribution budgétaire à 186,84 MdF (28,48 Md).

Ceci dans la mesure où les opérations avec le FMI sont, par convention, imputées dans le budget et où la dette de l'État englobe l'effet de ces opérations, sous la forme d'une variation de l'encours de bons – spéciaux - du Trésor souscrits par le Fonds. La signification de cette dette à l'égard du FMI doit, toutefois, être relativisée. Le mode de comptabilisation adopté est conçu pour neutraliser l'effet des opérations avec le FMI sur le bilan de l'État, de sorte que l'accroissement de dette constaté au passif est exactement contrebalancé par un accroissement

de l'actif (compte 264 d'immobilisations incorporelles : « Organismes internationaux hors Union Européenne »).

e) - L'augmentation nette de la dette a néanmoins été inférieure, car les facteurs extra budgétaires ont eu, en 2000, un effet réducteur.

La dette a seulement augmenté de 173,22 MdF (26,41 Md€) dans la définition large du CGAF et de 183,70 MdF (28,00 Md€) dans la définition retenue par la Cour, hors FSR. Par rapport à l'augmentation induite par le résultat budgétaire, les facteurs extra budgétaires ont ainsi entraîné une diminution de 13,62 MdF (2,08 Md€) ou de 3,14 MdF (0,48 Md€), selon la définition retenue.

f) - L'effet réducteur des facteurs extrabudgétaires s'analyse principalement comme un effet de trésorerie.

Les produits et charges extrabudgétaires ont bien généré une augmentation de la dette de 7,80 MdF (1,19 Md€) : 0,1 MdF (2 M€) du fait de la comptabilisation des droits constatés et 7,66 MdF (1,17 Md€) en raison des autres produits et charges extrabudgétaires, hors le produit de 3,24 MdF (0,49 Md€) provenant de la régularisation d'un écart de conversion, sans effet sur la dette, car déjà comptabilisé en écart de conversion.

Mais cet alourdissement a été plus que compensé par les autres flux de trésorerie, non liés au résultat. L'amélioration de la situation de la trésorerie au cours de l'exercice et les efforts engagés pour réduire le volume des comptes d'imputation provisoire y ont concouru.

Dans le même temps, les liquidités comptabilisées à l'actif ont, toutefois, été réduites de 17,59 MdF (2,68 Md€) à cause de la contraction du portefeuille des prises en pension (-22,72 MdF (-3,46 Md€)).

C - LES FLUX DE TRESORERIE

Le tableau des flux de trésorerie, qui se trouve également dans le rapport de présentation du CGAF, matérialise l'articulation et l'équilibre entre opérations budgétaires et de trésorerie.

Tableau 63 - Tableau des flux de trésorerie en 2000

En milliards de francs

Désignation	Emplois	Ressources	Solde	Solde (□)
A – EMPLOIS DE TRESORERIE				
I – Découvert d'exécution des lois de finances (hors FMI))	174,3		-174,3	-26,57
II – Remboursement de la dette hors opérations du FSR.			-446,38	-68,05
Emprunts à long et moyen terme	159,04			
Bons du Trésor en comptes courants à 2 ans et plus	282,17			
Engagements	5,17			
Total A (I+II)	**620,68**		**- 620,68**	**-94,62**
B – RESSOURCES DE TRESORERIE				
I – Emprunts émis sur le marché financier			**311,41**	**47,47**
Emprunts émis sur le marché financier hors opérations du FSR	1,98	314,43		
Pertes et profits sur émissions d'emprunts	6,15	5,11		
II – Bons du Trésor			**338,14**	**51,55**
Bons sur formule	1,93			
Organismes internationaux (hors FMI)	3,22	2,87		
Emprunts anciens à caractère spécial	0,02			
BTF	564,52	625,70		
BTAN				
BTAN nets des emprunts au profit du FSR		281,21		
Pertes et profits sur émissions de BTAN	2,14	0,19		
III – Correspondants			**-37,38**	**-5,7**
Budgets annexes et services non personnalisés	2,65			
Organismes financiers	68,43			
Collectivités et établissements publics locaux		15,92		
Autres correspondants et fonds particuliers		17,78		
IV - Effets et liquidités			**13,43**	**2,05**
Effets et encaisses	1,22			
Compte courant du Trésor à la Banque de France	5,13			
Règlements en cours		4,40		
Pensions	4,94	22,72		
Remboursements des avances consenties à la Banque de Fr.	2,40			
V – Opérations diverses, régularisations	**4,92**		**-4,92**	**-0,75**
Total B (I+II+III+IV+V)	**669,73**	**1290,33**	**620,68**	**94,62**

La charge que le Trésor a dû financer en 2000 s'établit à 620,7 MdF (548,1 MdF en 1999). Si le solde en gestion de l'exécution budgétaire est en décroissance par rapport à 1999, les remboursements de la dette ont été particulièrement élevés en 2000, ce qui explique la croissance des emprunts émis en 2000 sur le marché financier ou sous forme de bons du Trésor.

Tableau 64 - Evolution des flux de trésorerie de 1997 à 2000

En milliards de francs

Désignation	1997	1998	1999	2000	2000 Md□
A – EMPLOIS DE TRESORERIE					
I – Découvert d'exécution des lois de finances (hors FMI.)	- 263,33	- 224,48	- 242,31	-174,3	-26,57
II – Remboursement de la dette hors opérations du FSR.	- 380,57	- 355,86	-305,69	-446,38	-68,05
Total A (I+II)	**- 643,9**	**- 580,35**	**- 548,1**	**- 620,7**	**-94,63**
B – RESSOURCES DE TRESORERIE					
I – Emprunts émis sur le marché financier	335,72	342,79	286,59	311,41	47,47
II – Bons du Trésor	298,01	307,56	151,09	338,15	51,55
III – Correspondants	19,05	37,02	35,42	-37,38	-5,7
IV - Effets et liquidités	-21,44	- 87,13	64,56	13,43	2,05
V – Opérations diverses, régularisations	12,57	-19,89	9,43	-4,9	-0,75
Total B (I + II + III + IV + V)	**643,9**	**580,35**	**548,1**	**620,7**	**94,63**

1) - Les emplois de trésorerie

Le besoin de financement est résulté, tout d'abord, de l'exécution des lois de finances pour 1999 (opérations complémentaires), 2000 (gestion courante) et 2001 (dépenses anticipées), soit 174,3 MdF (hors FMI), en baisse de 35% par rapport à 1999 (242,31 MdF). Mais il est surtout provenu des remboursements de la dette à moyen et à long terme (446,38 MdF), en forte hausse de 46% par rapport à 1999 (305,79 MdF).

a) - L'amortissement des titres d'État émis sur le marché financier

Le capital remboursé a grevé la trésorerie de 441,21 MdF en 2000, contre 299,8 MdF en 1999. L'amortissement des emprunts a presque doublé : 159,04 MdF en 2000, contre 86,99 MdF en 1999(68).

Quatre emprunts échus ont été définitivement amortis en 2000 : les emprunts 8,5% mars 2000 - 1ère tranche (50,3 MdF) -, TRA septembre 2000 (18,1 MdF), 10% mai 2000 - 1ère tranche (18,5 MdF) – et 9,5% avril 2000 - 2ème tranche (3,8 MdF).

Le programme de rachats à hauteur de 10 Md€, auquel le Trésor a procédé en 2000, a porté sur des titres arrivant à échéance entre 2001 et 2028: 1,4 Md€ sur la zone 2001, 2,6 Md€ sur la zone 2002-2006, 3,65 Md€ sur la zone 2007-2009 et 2 Md€ sur la zone 2025-2029. Il s'est traduit par un accroissement de la charge d'intérêt 2000 de 1,58 MdF et une diminution estimée de la charge 2001 de 4 MdF, hors impact lié au financement des rachats.

L'amortissement des bons du Trésor en comptes courants à intérêts annuels émis de deux à cinq ans (BTAN) a également cru en 2000 : 282,17 MdF, contre 212,81 MdF en 1999, soit +32,6%(69). Les échéances, réparties principalement sur quatre jours dans l'année, ont été particulièrement élevées : janvier (70,8 MdF d'amortissement), avril (61,5 MdF), août (93,9 MdF) et octobre (55,5 MdF).

---

(68) Le nominal amorti des remboursements d'emprunt (159,04 MdF hors FSR) diffère de la sortie nette en trésorerie (161,4 MdF) sous l'effet de pertes à l'amortissement (-2,67 MdF) et de la contrepassation en gestion 2000 de la charge d'indexation relative aux OATi constatée au 31 décembre 1999 (0,42 MdF).

(69) La sortie nette de trésorerie ne diffère du nominal amorti (282,15 MdF hors FSR) que de 0,02 MdF représentant des pertes à l'amortissement.

b) - Les autres engagements de l'État (70)

Les engagements des années antérieures ont été acquittés en 2000 pour un montant de 5,16 MdF (5,99 MdF en 1999). Principale composante, les créances de TVA ont été remboursées à hauteur de 3,46 MdF (3,62 MdF en 1999, 4,27 MdF en 1998, 4,8 MdF en 1997, 6,4 MdF en 1996, 7,4 MdF en 1995 et 19 MdF en 1994).

Les remboursements des autres engagements entrant dans le besoin de financement, en diminution constante, se sont élevés à 1,71 MdF, contre 2,37 MdF en 1999. Ils comprennent les remboursements de capitaux non empruntés initialement par l'État, mais ensuite mis à sa charge (principalement des emprunts de la SODEVA pour 0,75 MdF et du FSGT à hauteur de 0,1 MdF), les versements de primes et d'intérêts capitalisés (0,85 MdF) des plans d'épargne populaire (PEP), et, accessoirement, quelques remboursements d'engagements ayant eu également une contrepartie financière (27 MF).

Les nouveaux engagements constatés en 2000 sont négligeables (0, 02 MdF).

2) - Les ressources de trésorerie

Le Trésor a procédé à des émissions de titres à long, moyen et court terme en augmentation d'autant plus forte que leur montant - 651,9 MdF , contre 447,95 MdF en 1999 -, a été supérieur au besoin net de financement (620,7 MdF, soit 94,7 M€).

Ces émissions se décomposent ainsi :

- 311,41 MdF en obligations assimilables du Trésor (OAT), contre 286,6 MdF en 1999 ;
- 277,97 MdF en bons du Trésor à moyen terme - principalement des bons en comptes courants (279,26 MdF, soit moins qu'en 1999 : 242,84 MdF), alors que les souscriptions de bons spéciaux par les organismes internationaux ont été inférieures aux remboursements (-1,45 MdF) ;
- 61,17 MdF (montant net des remboursements) en bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté, d'une durée inférieure ou égale à un an (BTF)(71).

L'importance, en 2000, du volume des émissions, et tout particulièrement des émissions nettes de BTF, s'explique par le fait que les ressources apportées par les correspondants du Trésor ont, au contraire diminué.

(70) En 2000, comme l'année dernière, un reliquat de 0,01 MdF relatif à l'indemnisation des rapatriés a donné lieu à régularisation budgétaire.

(71) Au cours de l'année 1999, les émissions de BTF avaient été supérieures de 61,17 MdF aux remboursements.

a) - Les emprunts émis sur le marché financier

Alors que le programme d'émission initial prévoyait, au début de l'année, 50 Md€ d'émission d'OAT, le Trésor en a finalement émis pour 47,5 Md€ (311,41 MdF). Les adjudications correspondantes se sont traduites par une perte nette, à amortir sur la durée des emprunts, de 1,04 MdF (6,15 MdF de primes et 5,11 MdF de décotes)(72).

b) - Les bons du Trésor

Les bons du Trésor comprennent principalement les bons en comptes courants et les bons souscrits par les organismes internationaux. Ils ont apporté une ressource nominale, nette des remboursements, de 151,09 MdF.

Les émissions de bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), à deux et cinq ans, se sont maintenues à un niveau élevé : 281,21 MdF (42,54 Md€), contre 243,87 MdF en 1999, soit plus que le programme prévu (40 Md€), mais le programme global - OAT et BTAN – a été réalisé à 100% (90 Md€). Elles se répartissent entre celles à deux et trois ans (119,9 MdF) et celles à cinq ans (161,3 MdF).

Les adjudications de BTAN ont entraîné une perte nette de 1,95 MdF (2,14 MdF de décotes et 0,19 MdF de primes). Compte tenu de 282,17 MdF de bons remboursés, les émissions nettes n'ont pas apporté de financement à moyen terme à l'État, à la différence des années précédentes (31,06 MdF en 1999, 44 MdF en 1998 et 117,5 MdF en 1997).

Les émissions nettes de BTF constituent la variable d'ajustement assurant le bouclage du financement. En 2000, contrairement à l'année dernière, les émissions (625,7 MdF) ont été supérieures de 61,17 MdF aux remboursements (564,53 MdF).

Le Trésor a émis en 2000 moins de bons d'une durée inférieure à 8 semaines (2,541 Md€, contre 24 MdF en 1999), de bons à 13 semaines (53,484 Md€, contre 365,6 MdF en 1999), de bons de 24 à 29 semaines (18,598 Md€ contre 119,8 MdF en 1999) et de bons de 42 à 52 semaines (20,764 Md€, contre 109,9 MdF en 1999).

Le remboursement des bons sur formule émis dans le public a continué (1,93 MdF). L'encours s'élevait à 11,52 MdF à fin 2000.

Les bons souscrits par les organismes internationaux - hors bons du FMI - (2,87 MdF) sont inférieurs aux remboursements (3,22 MdF) de 0,35 MdF. Les ressources de l'année proviennent principalement de l'Association internationale de développement (1,7 MdF).

---

(72)Ces émissions ont été constituées des titres suivants :

- les OAT à 10 ans 5,5% avril 2010 (17,943 M) et 5,5% octobre 2010 (12,347 Md€), qui ont été créées en 2000 ;

- l'OAT 6,5% avril 2011 (5,2 MdF émis en 2000), l'OAT 7,25% avril 2006 (7,3 MdF), l'OAT 8,5% octobre 2008 (10,1 MdF soit 1,539 Md€), l'OAT 4% octobre 2009 (20,5 MdF soit 3,126 Md€) et l'OAT 9,82% décembre 2019 (0,13 MdF) ;

- sur la zone 30 ans, l'OAT 5,5% avril 2029 pour un montant de 46,6 MdF (7,1 Md€) ;

- les OATi (obligation assimilable du Trésor indexée sur l'inflation) 3% juillet 2009 (1,853 Md€ émis en 2000) et 3,4%, juillet 2029 (0,789 Md€ émis en 2000) ;

- et l'OAT à taux variable TEC janvier 2009 (0,983 Md€).

3) - Les correspondants

L'État a remboursé globalement aux correspondants et aux particuliers 34,75 MdF en 2000, alors que ceux-ci lui avaient, au contraire, procuré une ressource nette de 35,42 MdF en 1999.

Les remboursements de 2000 ont pour origine principale la première étape du transfert de l'État à la Poste de la gestion des comptes courants postaux. En revanche, les collectivités territoriales et des établissements publics locaux (pour 15,92 MdF) et les autres correspondants (pour 19,72 MdF) ont, pour leur part, apporté des ressources supplémentaires.

4) - Les effets et liquidités

Comme les années précédentes, la Banque de France a remboursé 2,4 MdF, en application de la convention du 10 juin 1993 approuvée par la loi du 23 juillet 1993, qui a mis fin aux concours de la Banque de France. Le portefeuille de titres pris en pension a diminué de 22,7 MdF.

D - LA DETTE DE L'ÉTAT

1) - L'encours de la dette

Calculée comme dans les précédents rapports de la Cour, la dette de l'État s'est accrue de 4,3% en 2000, passant à 4 586 MdF à fin 2000 (699,1 Md€), contre 4 395 MdF à fin 1999.

a - La part de la dette financière négociable reste stable dans la dette totale (90% du total en 2000), après une croissance forte dans les années quatre vingt dix (77% en 1990 pour 89% en 1999). L'encours des OAT s'élève à 2 829,2 MdF, celui des BTAN à 1 038,1 MdF et celui des BTF à 278,1 MdF. Comparée à celle de 1999, la dette financière négociable au 31 décembre 2000 se caractérise par une hausse continue des encours d'emprunts émis sur le marché financier (+154 MdF par rapport à 1999), une stabilité de l'encours des BTAN, passé de 1 039 MdF à fin 1999 à 1 038,1 MdF (-0,9 MdF) et une croissance de l'encours de bons du Trésor à taux fixes (BTF) (+59,2 MdF par rapport à 1999).

Tableau 65 - Dette de l'État au 31 décembre

En milliards de francs

Désignation	1999	2000	2000 (Md□)
Dette financière (I)			
- Dette financière négociable (A)			
Emprunts émis sur le marché financier	2 675	2 829	431,28
BTAN	1 039	1 038	158,24
BTF	219	278	42,38
Total (A)	**3 933**	**4 145**	**631,9**
- Dette financière non négociable (B)			
Bons du Trésor sur formules	13	12	1,83
Bons du Trésor des organismes internationaux	67	80	12,2
Engagements divers de l'État	22	17	2,59
Dette résultant des monnaies métalliques en circulation	15	16	2,44
Echéance à court terme			
Total (B)	**119**	**125**	**19,06**
Concours de la Banque de France (C)	10	7	1,07
Total de la dette financière (A + B + C)	**4 062**	**4 278**	**652,18**
Dette non financière (II)			
Budgets annexes	11	9	1,37
Correspondants	476	440	67,08
Total de la dette non financière (II)	**487**	**449**	**68,45**
Total (I) + (II)	**4 549**	**4 727**	**720,63**
Compte courant du Trésor à la Banque de France (III)	6	11	1,68
Prise en pension de titres (IV)	152	130	19,82
Total de la dette I + II – III - IV	**4395**	**4586**	**699,13**

Ces encours correspondent à la dette due réellement au titre d'un exercice, conformément aux recommandations du SEC 1995, y compris les intérêts courus non échus, et intérêts payés d'avance exclus.

La structure de la dette négociable en 2000 (68% pour les OAT, 25% pour les BTAN et 7% pour les BTF) a peu évolué. Au cours de la dernière décennie, l'État a stabilisé la durée moyenne de la dette négociable entre six ans et six ans et demi (6 ans et 64 jours à fin 2000). Cette durée est jugée optimale par le Trésor, en termes de sécurité de refinancement, en considérant que le marché des titres à court, moyen et long terme pourrait être perturbé par un jeu de l'État, selon les circonstances, sur la courbe des taux. Cette politique présente aussi l'avantage de donner l'image d'une plus grande solidité financière En tout état de cause, le Trésor ne s'est pas engagé dans une gestion actif-passif, susceptible de remettre en cause le choix de la structure de la dette négociable et de sa durée moyenne, notamment du fait de l'absence d'un véritable bilan de l'État.

Les valeurs du Trésor sont détenues par une large gamme de souscripteurs. En se référant au stock des OAT détenues au troisième trimestre 2000, les établissements de crédit (18%) et surtout les sociétés d'assurance (39%), soucieuses de placer les ressources collectées sur 7 à 10 ans, constituaient la catégorie d'investisseurs la plus importante avec plus de la

moitié du total, devant les OPCVM (aux alentours de 11%), les non-résidents (27%), les sociétés (2%) et les particuliers (environ 2% d'OAT vendues directement aux particuliers)(73).

Quasi inexistante avant 1990, la part des non-résidents avait atteint en 1993 un tiers des détenteurs de la dette négociable. Puis un désinvestissement des non-résidents s'était manifesté, et l'encours de la dette détenue fin décembre 1997 par les non-résidents s'était stabilisé aux alentours de 13%. Fin 2000, leur part est remontée à 29%.

b - La part de la dette financière non négociable (124,6 MdF à fin 2000), qui diminuait régulièrement avec la baisse des engagements divers de l'État (-5 MdF par rapport à 1999), a augmenté depuis deux ans en raison de la croissance des bons souscrits par les organismes internationaux (+17 MdF en 1999, +12,1 MdF en 2000). Sur les 79,6 MdF de ces bons, 69,05 MdF représentent les bons du Trésor souscrits pour le FMI.

c - Le volume brut des ressources apportées par les correspondants du Trésor (dette non financière comptabilisée en fin d'année), qui croissait régulièrement depuis plusieurs années, diminue en 2000 (416,4 MdF fin 2000 contre 434,6 MdF fin 1999). La Poste, comptée parmi les correspondants depuis son changement de statut en 1991, reste néanmoins, le premier d'entre eux (114,8 MdF fin 2000), malgré une forte diminution due au transfert des CCP (191,15 MdF fin 1999)(74). Les dépôts des correspondants autres que les organismes financiers sont en augmentation de 22,6%, passant de 241,1 MdF à 295,5 MdF. Les dépôts des collectivités locales et établissements publics locaux se sont accrus de 13,8 MdF pour atteindre 154,4 MdF au lieu de 140,6 MdF en 1999.

Les dépôts des autres correspondants se sont accrus en raison de la croissance des dépôts des banques et instituts d'émission étrangers et d'outre-mer qui enregistrent une croissance de 53% (30,2 MdF en 2000) et des 32,8 MdF imputables à l'établissement créé en 1997 pour gérer la contribution exceptionnelle de 37,5 MdF versée par France Telecom au titre de ses anciens agents.

2) - Les charges budgétaires de la dette

a) - Les composantes

En augmentation de 3,8%, la charge budgétaire de la dette publique s'est élevée à 254 MdF (38,72 Md€), se subdivisant en trois composantes : la dette négociable (244,4 MdF (37,25 Md€)), la dette non négociable (9,4 MdF (1,43 Md€)) et les charges diverses résultant de la gestion de la dette (0,3 MdF (0,04 Md€)).

- ***Les charges de la dette négociable***

Après le recul exceptionnel de 1999, le service de la dette négociable atteint 244,3 MdF (37,24 Md€) au lieu de 232,5 MdF (35,44 Md€) en 1999, soit une progression jamais atteinte depuis 1996 tant en valeur 11,9 MdF (1,81 Md€) qu'en pourcentage (+5,1%).

(73) La part des particuliers est beaucoup plus importante (environ 40% de l'encours) lorsque l'on tient compte de l'épargne collective détenue par les particuliers au travers les OPCVM. Source : Etude de la Banque de France.

(74) Il s'agit d'avoirs créditeurs des comptes courants postaux des personnes physiques et des personnes morales non dotées d'un comptable public déposés au Trésor pour 103,5 MdF.

Tableau 66 - Dette négociable à long, moyen et court terme

En milliards de francs

Chapitres de la 1ère partie du titre I du budget des *charges communes*	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2000 (en Md□)**
Service des rentes amortissables, des emprunts d'État et des obligations du Trésor à moyen et long terme (chapitre 11-05)	137 572	152 471	161 854	165 420	169 508	180 033	27 445,9
Variations de N / N-1	12,6%	10,8%	6,1%	2,2%	2,5%	6,2%	
Intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme et valeurs assimilées (chapitre 11-06)	80 254	72 328	66 274	72 732	62 988,5	64 313	9 804,5
Variations de N / N-1	17,7%	-9,9%	- 8,4%	9,7%	-13,4%	2,1%	
Totaux pour la 1ère partie	**217 826**	**224 799**	**228 128**	**238 152**	**232 497**	**244 346**	**37 250,3**
Variations de N / N-1	**14,4%**	**3,2%**	**1,5%**	**4,4%**	**-2,4%**	**5,1%**	

Outre l'effet taux résultant de la hausse des taux d'intérêt, l'impact des rachats de dette vient tempérer l'effet volume, variable selon les maturités des titres rachetés. Les rachats de valeur 2000 ont dégagé une économie, en termes budgétaires, de 0,4 MdF (0,06 Md€). En revanche, les opérations de rachat effectuées sur des valeurs de maturité supérieure ont alourdi la charge de la dette 2000 à hauteur de 1,9 MdF (287,1 M€).

La charge (180 MdF (27,45 Md€)) afférente aux obligations assimilables du Trésor (OAT) a connu une forte reprise.

Tableau 67 - Dépenses d'intérêts sur obligations assimilables du Trésor

En milliards de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2000 en euros**	**écart 99/98**	**en %**
OAT à taux fixe	135,16	141,26	138,8	161,27	168,41	25,67	7,13	4,4%
OAT à taux variable	8,58	9,84	8,62	6,74	7,80	1,19	1,06	15,8%
OAT en ECU	7,87	10,65	11,37	0,00	0,00	0		
OATi	0	0	0	1,37	3,69	2,32	2,32	169,3%
Divers (1)	0,86.	0,10.	6,52	0,12	0,13	0,02	0,02	12,5%
Total	**152,47**	**161,85**	**165,42**	**169,51**	**180,03**	**27,45**	**10,52**	**6,2%**

(1) Intérêts des obligations créées dans l'année puis intérêts des obligations à intérêts capitalisés en 1999

Les charges d'intérêts sur OAT à taux fixe augmentent de 7,1 MdF (1,09 Md€), soit (+4,4%). Pour les OAT à taux variable, l'augmentation de 1,1 MdF (0,16 Md€) représente une croissance de 15,8%. Enfin, la charge d'intérêts des OATi(75) monte en puissance (3,7 MdF (0,56 Md€)).

S'agissant des bons du Trésor à taux fixes et à intérêts annuels (BTAN), la charge d'intérêts s'est élevée à 52 MdF (7,92 Md€). Elle est en diminution pour la deuxième année consécutive (-6,8% par rapport à 1999), du fait de la baisse des taux de 1995 à 1999.

(75) La 1ère émission d'obligations indexées sur l'inflation de septembre 1998 a été autorisée par l'article 19 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Tableau 68 - Dépenses d'intérêts sur bons du Trésor à taux fixe et à intérêts annuels (émissions en francs)

En milliards de francs

	1997	1998	1999	2000	écart 00/99	en %
Emissions en francs	52,84	54,69	55,76	51,97		
Emissions en écus	3,57	6,24	0	0		
Totaux	**56,41**	**60,93**	**55,76**	**51,97**	**-3,79**	**-6,8%**
En euros	**8,6**	**9,29**	**8,5**	**7,92**	**-0,58**	

La charge comprend le versement du budget général au compte d'affectation spéciale « indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » d'une somme (0,2 MdF (0,02 Md€)) représentative des intérêts produits par les versements de la Fédération de Russie au titre de l'indemnisation des détenteurs d'anciens emprunts russes. Imputée ici au motif que le montant en a été calculé par référence au taux des BTAN de maturité comparable à la durée entre chaque versement de la Russie et le 1er août 2000, cette dépense aurait dû, à tout le moins, être individualisée sur un article distinct.

La charge d'intérêts afférente aux bons du Trésor à taux fixe (BTF) se monte à 12,4 MdF (1,88 Md€), en augmentation de 70,8% par rapport à 1999. C'est là la conséquence du surcroît d'émissions nettes de 61,2 MdF. S'y ajoute l'effet de la hausse des taux en 2000.

Tableau 69 - Dépenses d'intérêts sur bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés

En milliards de francs

	1996	1997	1998	1999	2000	écart 2000/99	écart en %
MdF	12,77	9,86	11,80	7,23	12,35	5,12	70,8%
Md€	1,95	1,5	1,8	1,1	1,88	0,78	

- ***Les charges de la dette non négociable***

Avec une dépense effective de 9,4 MdF (1,43 Md€), contre 10,4 MdF (1,58 Md€) en 1999, la tendance structurelle à la baisse du service de la dette non négociable, du fait de la réduction des encours, s'est accentuée (–9,2%) en raison du transfert des comptes courants postaux.

La rémunération servie à La Poste n'en est pas moins restée l'élément principal (7,3 MdF (1,11 Md€)) . Les « intérêts des bons du Trésor sur formules » ont encore atteint 0,6 MdF, (86,59 M€), alors que l'émission est arrêtée depuis le 1er janvier 1999, en raison de l'effet conjugué d'une mesure fiscale (réduction du taux de prélèvement à compter du 1er janvier 1995) et du niveau élevé des taux servis sur ces bons. La « rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales » a augmenté de 7,3%, pour atteindre 1,5 MdF (0,23 Md€), les dépôts des banques centrales africaines de la zone franc expliquant ce rebond.

- ***c) Les charges diverses résultant de la gestion de la dette***

Si la mise en sommeil du FSR entraîne une diminution importante de ce poste, les opérations de gestion active de la trésorerie à court terme de l'État trouvent ici leur traduction, pour des montants, toutefois, très réduits, car le Trésor ne recourt que ponctuellement et marginalement aux mises en pension (coût : 12 MF) ou emprunts « en blanc » (coût : 12 MF). Les autres frais de trésorerie atteignent 0,2 MF (0,03 Md€), contre 1,4 MdF (0,21 Md€) en 1999, la réduction s'expliquant par la suppression des commissions de services financiers pour les emprunts et obligations.

b) - Les produits budgétaires liés à la dette

Les produits budgétaires liés à la dette ont fortement augmenté de 17,3%, passant de 17 MdF en 1999 à 19,9 MdF (3,03 Md€). Corrélativement, la charge dite nette de la dette a connu une reprise, avec un montant de 234,1 MdF en progression de 2,8%. La première raison en est le niveau élevé des émissions en 2000, et donc également de celui des recettes de coupons courus sur OAT (8,2 MdF (1,25 Md€) contre 7,3 MdF (1,11 Md€) en 1999) et sur BTAN (7,9 MdF (1,20 Md€) au lieu de 5 MdF l'an dernier). Par ailleurs, la gestion à très court terme de la trésorerie de l'État a procuré 3,8 MdF (0,58 Md€), recouvrant la rémunération du compte courant du Trésor à la Banque de France (0,3 MdF (0,04 Md€), contre 0,5 MdF (0,08 Md€) en 1999), le produit des prises en pension (2,3 MdF (0,35 Md€), contre 2,8 MdF (0,43 Md€)) et celui des dépôts sur le marché interbancaire (0,7 MdF (0,11 Md€)) et auprès des États de la zone euro (0,2 MdF (0,02 Md€)).

c) - Les charges résultant des garanties

L'année 2000 ne déroge pas au caractère erratique des dépenses de garanties observé depuis 1994, avec en 2000 un montant modeste : 0,9 MdF (0,14 Md€).

Tableau 70 - Dépenses de garanties

En milliards de francs

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 en euros
5,2	10	1,5	6,5	1,2	14,6	0,92	0,14

- ***La Coface***

Les opérations effectuées par la Coface pour le compte de l'État n'apparaissent toujours distinctement ni dans les comptes de l'État (annulations de dettes, versement de « provisions ») ni dans les comptes de la Coface, malgré les dispositions de l'article 37-III de la loi de finances rectificative pour 1997.

Les bilans d'ouverture et de clôture au titre de l'exercice 1999 ont été tardivement établis en 2000 et le commissaire aux comptes a pu produire son rapport en septembre. Cependant, l'insuffisante fiabilité des informations a entraîné un refus de certification. Comme chaque année depuis 1998, la Coface a conservé, pour l'assurance-crédit, un fonds de roulement élevé, à charge pour elle de provisionner les risques, sans que ceux-ci soient retracés explicitement au budget de l'État. Contrairement aux autres remises de dettes, celles des dettes gérées par la Coface (2,8 MdF (0,43 Md€) en 2000) ne sont pas retracées dans le budget de l'État et dans sa comptabilité.

- ***Autres garanties diverses***

Les autres charges de garanties passent de 13,9 MdF (2,13 Md€) en 1999 à 0,4 MdF (55,5 M€) en 2000. Il s'agit essentiellement de la mise en jeu de la garantie de l'État par l'agence française de développement (AFD) au titre des prêts d'ajustement structurel accordés à certains pays étrangers (Congo, au Gabon et à la Côte d'Ivoire).

TITRE 6 - LE BILAN DE L'ÉTAT

La Cour considère que l'analyse patrimoniale des finances de l'État devrait progresser de manière significative. Avec l'analyse de la dette (Cf. ci-dessus) et les développements relatifs aux comptes de bilan, aux engagements hors-bilan et aux systèmes d'information (Cf. ci-dessous), elle propose une première approche.

CHAPITRE I - LES COMPTES DE BILAN

Pour des raisons propres au ministère des finances, la transmission du compte général de l'administration des finances (CGAF) 2000 n'est intervenue que le 26 avril 2001 alors que l'envoi équivalent, pour le CGAF 1999 et son rapport de présentation, était intervenu officiellement le 13 avril 2000.

Précédé comme l'an dernier par un « Éditorial » d'une page dont le thème majeur est la continuité (« une nouvelle étape permettant aux observateurs des finances publiques de mieux apprécier la sincérité du rendu des comptes de l'État et d'enrichir l'information économique), le rapport proprement dit se caractérise par la brièveté de la Note générale : 5 pages, contre 9 pages pour le document équivalent du CGAF 1999.

Sous l'intitulé « la poursuite de la rénovation de la présentation des comptes de l'État », il comporte une argumentation montrant la nécessité de compléter l'approche en « caisse » par une comptabilité générale seule capable de montrer la validité à moyen terme de la politique poursuivie. Mais l'articulation budget- comptabilité générale- comptabilité de gestion des ordonnateurs suppose une « réforme qui nécessite de définir une stratégie de déploiement sur une période relativement longue, avec des étapes intermédiaires et des objectifs partiels ».

Cet appel au pragmatisme est renforcé par l'évocation de deux éléments complémentaires :

- les perspectives offertes par la mise en service du projet interministériel Accord : le développement du futur système d'information de l'État au sein des ministères entre 2001 et 2004 puis son extension aux administrations déconcentrées à compter de 2005 incite à privilégier une démarche progressive ;
- la proposition de loi organique relative aux lois de finances prévoit clairement une comptabilité générale de l'État en « droits constatés », en précisant qu'elle sera établie selon des principes généraux « ne se distinguant des règles applicables aux entreprises qu'à raison des spécificités de l'action de l'État ».

Ce nouveau contexte mérite d'être pris en compte par les services préparant les comptes de l'État, mais sans contraintes fortes quant aux délais de mise en œuvre, la rénovation de la comptabilité de l'État pourrait prendre beaucoup de temps.

A - IMPACT DES INNOVATIONS INTRODUITES

1) - Le bilan de l'État au 31 décembre 2000(76)

Les innovations introduites au CGAF 2000, se situent pour la plupart dans le prolongement des changements de méthodes de comptabilisation introduites dans le CGAF 1999, qui ont fait l'objet de commentaires détaillés de la Cour. Elles se sont traduites par les principales variations suivantes :

- l'amélioration de la présentation et de la valorisation de l'actif incorporel et des immobilisations corporelles conduisent à une valorisation additionnelle de 57,9 MdF (8,83 Md€) ;
- les dotations et participations, calculées selon un nouveau référentiel, ont été revalorisées de 107 MdF (16,31 Md€) ;
- les provisions constituées en 1999 sur les créances fiscales les plus importantes (Trésor et Impôts) ont été étendues aux créances de l'administration des Domaines. L'impact sur le compte « redevables » est de 2,5 MdF (0,38 Md€) ;
- les opérations de TVA sont désormais retracées en « droits constatés », faisant apparaître au bilan, à ce titre, des charges à payer (29,6 MdF) et des produits à recevoir (80,9 MdF).

Il convient de noter que la progression sensible de la dette financière (+215,5 MdF) est intervenue à méthodes comptables constantes, contrairement à l'année précédente.

Par ailleurs, si des baisses sensibles sont observées pour les rubriques « autres comptes débiteurs », à l'actif, (-26,5 MdF) et « autres comptes créditeurs », au passif,(-12,4 MdF) cette évolution semble se rattacher, pour une part significative aux premiers résultats des efforts déployés par la DGCP et la DGI pour réduire les soldes figurant dans les comptes d'imputation provisoire ayant vocation à retracer temporairement des recettes et des dépenses budgétaires, restées en instance en fin d'année. La Cour ayant signalé de manière répétée ces anomalies en 1998 et 1999, les soldes des comptes concernés ont été réduits de 6,4 MdF à l'actif et de 1 MdF au passif, tout en continuant à enregistrer des montants importants au 31 décembre 2000 (30,7 MdF à l'actif, 19,7 MdF au passif).

2) - Création de comptes de « Produits à recevoir » et de « charges à payer »

Cette innovation est introduite dès 2000 pour les opérations de TVA. Elle est annoncée pour l'année suivante concernant les dettes courantes de l'État.

a) - Retraitement des opérations de TVA en droits constatés

Les retraitements effectués ont pour objet de rattacher à l'exercice 2000 les encaissements et les remboursements dont le fait générateur se situe en cours d'année. L'approche est celle déjà retenue pour l'établissement des comptes nationaux et consiste à prendre en compte, d'une part, les encaissement du mois de janvier, rattachés à l'année précédente, sous la forme de « produits à recevoir », soit 80,9 MdF, et, d'autre part, les remboursements de janvier et février, rattachés à l'année précédente, sous la forme de « charges à payer », soit 29,6 MdF.

(76)Le tableau en annexe, à la page 357, fournit les bilans simplifiés arrêtés aux 31 décembre 1999 et 2000, en francs et en euros (milliards).

Simultanément, la correction devenue nécessaire, pour enregistrer comptablement les opérations de TVA relevant de la gestion 1999, a été comptabilisé en écart d'intégration, pour un montant net de 61,1 MdF.

b) - Extension ultérieure aux dettes courantes des administrations

Le rapport de présentation (page 114) affirme que, pour l'essentiel, les dépenses exécutées durant la période complémentaire et comptabilisées au compte 486.3. Dépenses de la gestion réglées dans la gestion suivante, soit 56,6 MdF couvrirait la plus grande partie des charges se rattachant à l'exercice 2000.

Une étape supplémentaire est annoncée pour le CGAF 2001 qui enregistrerait également en « charges à payer » les dépenses dont le fait générateur se situe dans l'année « mais qui, pour des raisons diverses, n'ont pu être ordonnancées ».

La DGCP et la direction du Budget ont lancé une enquête pour déterminer le montant des arriérés au 31 décembre 2000. Cette enquête, qui sera répétée à la prochaine clôture, permettra d'inscrire en comptabilité générale les charges à payer correspondantes, en imputant le montant fin 2000 en report à nouveau : selon le mécanisme habituel en matière de provision, seule la différence entre provision et reprise aura un impact sur le résultat.

3) - L'intégration des Budgets annexes dans les comptes de l'État

Ainsi que, le signale le rapport de présentation (p. 116), il convient d'intégrer les comptes des budgets annexes dans les comptes de l'État pour que ceux-ci reflètent la situation globale de la sphère État.

Une première évaluation a été faite qui fait ressortir un impact prévisible de 25 MdF sur le bilan et de 100 MdF sur les charges et les produits. Comme on le sait, l'enjeu principal est le budget annexe des prestations sociales (BAPSA).

B - LES IMMOBILISATIONS (COMPTES 20 ET 21)

Une innovation substantielle a été introduite dans le CGAF 1999 en remplaçant l'ancien système de comptabilisation des immobilisations corporelles, devenu totalement artificiel(77), par une présentation rénovée exploitant les informations disponibles dans les services de l'État, à la fois quant à la consistance des diverses catégories d'immobilisations corporelles propriété de l'État et à leur valeur.

Même si le rapport de présentation du CGAF 2000 comporte des commentaires pondérés sur les améliorations apportées en cours d'année, la Cour tient à souligner l'importance des progrès supplémentaires réalisés. Ils gagneraient certainement à venir s'inscrire, dans un plan d'ensemble plus formalisé visant à développer une gestion dynamique du patrimoine de l'État.

1) - Les améliorations dans les règles de présentation et de valorisation

Quatre améliorations ont été apportées dans le CGAF 2000.

---

(77) Mis en place en 1988, il enregistrait les dépenses d'investissement réalisées annuellement, depuis 1981. Les valeurs brutes faisaient l'objet d'un amortissement à 100 % dès l'année de leur inscription au bilan ; elles étaient totalisées d'année en année, sans procédure d'enregistrement des cessions ou déclassements.

a) - Actif incorporel (compte 20)

Au 31 décembre 1999, les achats de brevets, licences et marques apparaissaient au compte 20 pour une valeur brute de 1 558 MF, et faisaient l'objet d'un amortissement à 100% dans l'année de leur enregistrement comptable(78).

Il convenait de transposer en la matière les changements introduits par le CGAF 1999 pour les immobilisations corporelles.

Il a été procédé à un recensement exhaustif de tous les achats de logiciels et licences de logiciels effectués depuis 4 ans (1996 à 1999). Un reclassement a été opéré entre :

- le compte 201 (existant) : Brevets, licences, marques ;
- et un compte 202 (nouveau) : logiciels et logiciels autoproduits, licences de logiciels.

Au 1er janvier 2000, les montants bruts portés à ces comptes ont été, respectivement, de 8 MF et de 941 MF. La durée d'amortissement, fixée à 4 ans, est appliquée dossier par dossier. Au 1er janvier 2000, les valeurs nettes portées aux deux comptes sont, respectivement, de 4 MF et 493 MF, soit un total de 497 MF (75,61 M€))

À fin 2000, les valeurs brutes s'établissent, respectivement, à 22,1 MF et 1 380,1 MF, soit un total de 1 402,1 MF (213,75 M€), les valeurs nettes à 14,3 MF et 786,2 MF, soit un total de 800,5 MF (122,04 €).

Les mesures ainsi adoptées permettent donc de faire figurer au bilan de l'État, au titre de l'actif incorporel, les investissements souvent stratégiques qu'il réalise en ce domaine (leur coût d'acquisition, leur objet, leurs lieux d'utilisation sont en principe identifiés et pourront donc être utilisés pour les besoins des gestionnaires concernés.

b) - Constructions militaires (compte 213.2)

Les immobilisations recensées au tableau général des propriétés de l'État (TGPE) avaient été réévaluées sur la base d'une estimation d'ensemble, en valeur de marché (31 décembre 1996) réalisée par la direction générale des impôts, dans les conditions précisées au rapport sur l'exécution du budget de 1999 (page 395).

Pour les constructions militaires la valeur brute reprise s'établissait au 1er janvier 1999 à 27,7 MdF (4,22 Md€) et au 31 décembre 1999 à 32,4 MdF (4,94 Md€). S'agissant d'une évaluation globale, sans distinction suffisante par grande catégorie, il a été procédé à l'amortissement à 100% de la totalité de cette nouvelle inscription.

Pour répondre aux critiques formulées par la Cour sur ce point, la DGCP a obtenu de la direction générale des impôts une ventilation de l'évaluation effectuée au 31 décembre 1996, permettant d'obtenir un éclatement du compte 213.2, entre :

- biens représentant une valeur marchande : casernes, bases aériennes et aéronavales : compte 213.211 ;
- autres biens (sans valeur marchande) : blockhaus et autres installations : compte 213.212.

Simultanément, un compte supplémentaire 213.22. Travaux sur casernes de bases aériennes et aéronavales, a été créé pour retracer les nouveaux investissements réalisés.

---

(78)Ces achats étaient comptabilisés directement en charges jusqu'en 1998.

Les blockhaus et autres installations restent amortis à 100%. Les travaux sur casernes et bases aériennes font l'objet d'un amortissement linéaire sur 10 ans. En revanche, les constructions militaires, valorisées au prix du marché, ne sont pas amorties.

Compte tenu de ces évolutions, la valeur brute au 1er janvier 2000 s'établissant à 32,4 MdF, a été éclatée entre les différents comptes et les amortissements correspondants ont été modifiés en conséquence. Ce qui a eu pour effet de rectifier la valeur nette totale qui s'établit à 26,9 MdF (4,10 Md€) dont 14,9 MdF (2,27 Md€) pour les casernes et bases et 12 MdF (1,83 Md€) pour les travaux. À fin 2000, la valeur nette est portée à 30,1 MdF (4,59 Md€).

Un progrès important est donc apporté en ce domaine, les gestionnaires pouvant désormais disposer de références précises pour le suivi des diverses installations, y compris pour leur amortissement.

c) - Ouvrages d'infrastructure (compte 213.8)

Au 31 décembre 1999, les ouvrages d'infrastructure relevant du domaine public ont été inscrits au bilan pour une valeur brute de 156,8 MdF (23,91 Md€), sur la base d'une analyse des investissements annuels réalisés depuis 15 ans. Les amortissements étant calculés sur 15 ans, le montant net s'établissait à 81,5 MdF (12,43 Md€).

Pour le CGAF 2000, l'analyse a été étendue, afin d'inscrire au bilan le stock de travaux constitué en 20 ans, et d'étaler en conséquence l'amortissement sur la même durée.

Au 1er janvier 2000, la valeur brute est portée à 194,6 MdF (29,67 Md€) ; après amortissement (88,2 MdF, 13,45 Md€) la valeur nette est portée à 106,4 MdF (16,22 Md€). Ainsi, 37,8 MdF d'actifs corporels supplémentaires ont été portés au bilan, en valeur brute(79).

À fin 2000, après prise en compte des opérations de l'année, les ouvrages d'infrastructure figurent au bilan pour une valeur brute de 199,5 MdF (30,41 Md€) et une valeur nette de 107,3 MdF (16,36 Md€). Dans la présentation précédente, ils apparaissaient, à fin 1999, pour 81,5 MdF (12,43 Md€). Ces montants correspondant en principe à des données individualisées, dont le suivi comptable et opérationnel pourrait être assuré par des services clairement identifiés.

d) - Autres immobilisations corporelles (compte 218)

Dans les reclassements opérés dans le CGAF 1999, et dans la catégorie des « Autres immobilisations corporelles » (compte 218), seuls le matériel de transport (compte 218.2) et le matériel informatique et télématique (compte 218.3) faisaient l'objet d'un suivi particulier, le reliquat étant retracé au sous compte 218.8.

Or, dans le cadre de la mise en place du projet Accord, la nomenclature par nature de dépenses à utiliser impose désormais une description comptable beaucoup plus fine.

Il a donc été procédé à l'éclatement du sous compte 218.8 pour retracer les flux d'investissements annuels selon les catégories suivantes (valeurs brutes au 1er janvier 2000)

- installations générales, agencements, aménagements divers (218.1) : 4 MdF ;
- matériel de bureau, matériel informatique et télématique (218.3) : 13,4 MdF ;
- mobilier (218.4) : 3,6 MdF (0,55 Md€) ;

(79)La valeur nette des actifs additionnels représentant 24,8 MdF (3,78 Md€).

- tableaux et œuvres d'art (218.6) : 2,9 MdF (0,44 Md€) ;
- immobilisations corporelles non ventilées (218.8). Les montants figurant à ce compte, qui s'établissaient fin 1999 à 12,8 MdF (1,95 Md€) en valeur brute et 6,3 MdF (0,96 Md€) en valeur nette ont été ramenés au 1er janvier 2000 à 1,8 MdF (0,28 Md€) en valeur nette.

Ces modifications, directement liées à la prochaine mise en œuvre du projet Accord, sont particulièrement intéressantes : elles fourniront aux gestionnaires des administrations de l'État les données comptables utiles pour orienter leurs actions. La Cour sera particulièrement attentive à l'utilisation effective qui sera faite de ces nouveaux instruments.

Au total, en valeur nette au bilan, les immobilisations incorporelles et corporelles apparaissent, fin 2000, pour 571,7 MdF (87,05 Md€), en progression de 67,6 MdF (10,31 Md€) par rapport à fin 1999.

2) - Un plan cohérent pour la gestion du patrimoine de l'État encore trop peu formalisé

Accompagnant la décision de principe d'une présentation des comptes de l'État en droits constatés, le programme pluriannuel de travail sur la modernisation de la comptabilité de l'État(80), comporte un volet « gestion du patrimoine » très substantiel. L'objectif visé est double :

- fournir, dans le bilan de l'État, une « image fidèle » du patrimoine détenu ;
- permettre aux gestionnaires de se référer à des coûts complets comprenant en particulier les charges liées aux divers éléments d'actif utilisés, et notamment l'immobilier et les équipements.

Dans le rapport de l'an dernier, la Cour a déjà relevé l'ampleur des travaux restant à réaliser, en particulier pour valider les inventaires physiques et leurs valorisations et de faire en sorte que chaque bien identifié soit effectivement pris en charge pour un service gestionnaire en assurant la responsabilité.

Plusieurs actions sont actuellement engagées :

a) - La rénovation du tableau général des propriétés de l'État (TGPE)

Le TGPE recense en principe tous les biens immobiliers utilisés par les services de l'État et les établissements publics à caractère administratif, dont l'État est propriétaire ou qu'il détient à un titre quelconque (prise à bail, mise à disposition…). En sont exclus les composants du domaine public qui ne peuvent être identifiés avec précision (routes, cours d'eau par exemple), ainsi que les installations classées « secret défense ».

Le constat dressé en 1999 par la Commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (CIPI) est sévère : le TGPE est constitué de fiches peu lisibles en raison d'un codage des données suranné. Les mises à jour sont opérées avec des délais de 6 à 9 mois. Les lacunes dans le recensement des immeubles sont nombreuses.

Le plan de rénovation mis en œuvre par le ministère des finances, avec l'accord de la CIPI, prévoit la mise à jour des fiches et la fourniture des informations en temps réel, aux administrations concernées, à l'aide d'un serveur Internet. Les premières liaisons seraient

(80) Ce programme, qui n'a pas fait l'objet d'un document officiellement arrêté et diffusé à toutes les administrations concernées, notamment au plan central, sert de référence aux travaux de rénovation du CGAF.

établies à partir d'octobre 2001. Les mises à jour supposeront des échanges d'informations entre le service des Domaines et les administrations centrales et les services déconcentrés. Le TGPE pourrait donc fournir un inventaire physique fiabilisé en début d'année 2002. Toutefois les données financières figurant dans les fichiers sont hétérogènes et ne permettront pas une valorisation d'ensemble cohérente. Il semble également difficile, a priori, qu'ils puissent fournir des références suffisantes pour le calcul de coûts complets pour la gestion des biens concernés.

Des études complémentaires devront donc être réalisées, à partir de 2002 :

- pour vérifier que le TGPE fournit désormais un inventaire exhaustif des biens immobiliers détenus et utilisés par les services de l'État ;
- pour procéder à une valorisation d'ensemble de ces biens corrigeant celle opérée par la direction générale des impôts en 1998-1999 (avec des valeurs 1996) qui avait souligné, à l'époque qu'il s'agissait d'une « estimation sommaire et globale » et souhaité que, à terme, elle soit « affinée selon des modalités à définir ».

b) - La modernisation – professionnalisation de la fonction immobilière

Une action en profondeur a été engagée, à compter de 1999, pour la constitution d'une « fonction immobilière » au sein des ministères. Les initiatives prises au ministère des finances (direction du Budget) ont été relayées par le délégué interministériel à la Réforme de l'État. Le comité interministériel de la réforme de l'État du 12 octobre 2000 a ainsi invité chaque ministère à mettre en place, dès le début de l'année 2001, un programme d'action en faveur de la modernisation de la fonction immobilière. Il a été précisé clairement que « le développement de la compétence dans ce domaine constitue un enjeu de valorisation des actifs de l'État, comme de maîtrise de la dépense publique ».

Sous l'égide de la CIPI, un véritable contrôle de la gestion immobilière comprenant la maintenance, les acquisitions, les constructions et les cessions devra être mis en place dans chaque ministère, tant au niveau central que déconcentré. Outre la recherche d'une meilleure connaissance de son parc immobilier, l'État devrait rapidement définir une stratégie immobilière visant à l'optimisation du parc, son adaptation fonctionnelle, en se basant sur la performance économique et financière des investissements.

Les mesures analysées ci-dessus montrent que d'importants progrès restent à réaliser, sous peine de rester dans le cadre d'une politique incantatoire :

- dans l'amélioration des inventaires physiques fournis par le TGPE et dans les valorisations des biens correspondants ;

- dans l'utilisation de ces données pour les besoins de la gestion dans les ministères et les services déconcentrés

C - LES DOTATIONS ET PARTICIPATIONS (COMPTE 26)(81)

Le compte 26 figure au bilan de l'État fin 2000 pour 813,5 MdF (124,02 Md€) contre 561,7 MdF (85,63 Md€) fin 1999 (+251,8 MdF, soit 38,39 Md€). Le tableau ci-après en fournit un détail par grandes catégories. L'augmentation de la valeur attribuée au portefeuille de l'État a donc été particulièrement forte (+45%) les dotations et participations représentent près de 54% de l'actif immobilisé (44,7% en 1999), à comparer aux immobilisations corporelles, qui en

(81) Le compte 26 figure en annexe, page 358.

représentent 38% (44,6% en 1999). Les innovations apportées en 1999[82] dans la présentation des informations retracées dans ce compte ont été complétées ou révisées par deux mesures :

- ***Prise en compte des comptes consolidés***

En 1999, les comptes consolidés n'ont été pris en compte que pour les participations détenues dans onze grands groupes du secteur marchand. En 2000 la prise en compte a été opérée, dans le même secteur, de manière systématique dès lors que le taux de détention de l'État est supérieur à 50%, ou lorsque le taux de détention est inférieur à 50%, en retenant uniquement les entreprises « jugées représentatives » par les services chargés de la présentation des comptes.

En pratique, l'exploitation des comptes consolidés, qui conduit à retenir une valorisation basée sur les capitaux propres, a été étendue à 36 groupes[83] (contre onze en 1999). La valorisation additionnelle correspondante est de 24 MdF (3,66 Md€)

- ***Nouvelle méthode de valorisation***

L'an dernier, la Cour avait critiqué la méthode de valorisation suivie consistant à retenir la situation nette comptable des entreprises et organismes détenus par l'État. Il était fait application, en l'espèce, d'un arrêté du 18 octobre 1979, bien antérieur au nouveau plan comptable (décret du 29 novembre 1985) et à sa mise à jour (règlement du 29 avril 1999).

La nouvelle règle retient désormais les capitaux propres apparaissant dans les comptes sociaux des entreprises et organismes détenus par l'État. Cela conduit donc à prendre en compte le résultat avant affectation ainsi que les subventions d'investissement et les provisions réglementées. Il a été précisé, pour les établissements financiers, que le fonds pour risques bancaires généraux (FRBG) sera inclus dans les capitaux propres. Toutefois une différenciation est opérée pour la prise en compte des subventions d'investissement :

- elles seront incluses pour la valorisation des entreprises et organismes du secteur non marchand ;
- elles ne le seront pas dans le secteur marchand, pour permettre un traitement homogène entre les entreprises valorisées à partir de leurs comptes consolidés (les capitaux propres consolidés n'incluent pas les subventions d'investissement) et celles valorisées sur la base des comptes sociaux.

Le rapport de présentation du CGAF précise que la prise en compte des subventions d'investissement dans l'estimation des participations dans les entreprises et organismes du secteur non marchand a fait augmenter leur valorisation de 79,6 MdF (12,13 Md€). D'autre part, il indique que, pour les entités du secteur marchand, la nouvelle méthode a entraîné une valorisation additionnelle de 3 MdF (0,46 Md€).

En définitive, hors opérations budgétaires et non budgétaires, la variation globale de la valorisation des dotations et participations de 225 MdF se décompose comme suit :

- incidence des changements de méthode opérés en 2000 : 106,6 MdF, se composant comme suit :

  extension de la valorisation sur la base des comptes consolidés : 24 MdF

---

(82)Voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 pages 406 à 412.

(83)Parmi les groupes dont les comptes consolidés ont été exploités pour la première fois en 2000, sont à signaler : Framatome, CNP-Assurances, Crédit Lyonnais, Banque Hervet.

intégration des subventions d'investissement : 79,6 MdF

valorisations sur la base des capitaux propres dans le secteur marchand : 3 MdF

- valorisation restante, propre à l'année : 118,4 MdF

Le détail des réévaluations de dotations et participations fourni par la DGCP permet d'identifier les organismes ou sociétés qui sont principalement à l'origine des valorisations et des dépréciations :

- pour les valorisations : la Banque de France (+63,5 MdF à raison de la réévaluation de ses réserves en or et en devises), la Caisse des dépôts et consignations (+29,3 MdF) en représentent la plus grande part, Gaz de France (+12,7 MdF), l'EPFR (+8,8 MdF) France Telecom (+7,9 MdF), la Cades (+7,0 MdF), la Sécurité sociale (+6,4 MdF), EDF (+6,1 MdF) intervenant de manière significative ;
- pour les dépréciations : les montants les plus importants concernent Réseau ferré de France (-10,4 MdF), Charbonnages de France (-6,8 MdF), Aérospatiale-Matra (- 4,5 MdF).

Un tel « palmarès » conduit à s'interroger sur la pertinence des totalisations opérées, en raison de l'extrême hétérogénéité des entreprises, entités ou organismes recensés et de la mise en œuvre de règles de valorisation certainement robustes, mais le cas échéant inadaptées dans certains cas. Il en va ainsi, notamment, pour la Banque de France, ainsi que la Cades.

*

La Cour formule les mêmes commentaires ou réserves que ceux présentés dans son précédent rapport :

- l'actualisation est effectuée sur la base des comptes arrêtés au titre de l'année n-1, l'année n étant celle du CGAF. Ce sont donc, en règle générale, les comptes arrêtés au 31 décembre 1999 qui sont pris en compte. Des données plus récentes devraient être traitées. Ainsi, pour les entreprises reprises sur la base de leurs comptes consolidés, la plupart cotées, les informations annuelles nécessaires sont disponibles dès février/mars de n+1. Leur intégration sur ces bases au bilan de l'État s'impose. Ainsi, les valeurs incorporées au titre, par exemple de Thomson Multimédia ou de France Telecom, mériteraient assurément de traduire les opérations très importantes réalisées, pour ces deux sociétés en 2000 ;
- l'option prise de retracer les opérations selon une approche comptable et donc sur la base d'une valeur au bilan conduit à ne pas tenir compte des charges futures et certaines n'ayant pas donné lieu à la constitution de provisions. Les informations apportées par le canal du compte 26 doivent dès lors être complétées, pour les entreprises publiques concernées, par celles figurant dans les engagements et risques hors bilan de l'État.

D - LE PROVISIONNEMENT DES CRÉANCES DE L'ÉTAT (COMPTE 41 "REDEVABLES")

1.-Dans le CGAF 1999, des provisions avaient été constituées pour la première fois pour faire apparaître dans le bilan la dépréciation prévisible des créances fiscales de l'État.

Toutefois, le provisionnement avait été limité à la partie la plus importante des recettes fiscales, celles recouvrées par les services du Trésor et par la direction générale des impôts.

Dans le CGAF 2000 il a été procédé à l'extension de la mesure aux créances de l'administration des douanes qui représentaient, au 31 décembre 1999, un solde de 2 631 MF. La provision constituée est particulièrement substantielle, puisqu'elle est de 2 516 MF (ce montant est porté en écart d'intégration), soit 95,6% des créances encore inscrites en comptabilité.

Ce taux est à rapprocher de ceux constatés en 1999 pour les créances de la DGI :73% et celles des comptables du Trésor : 79,4%.

Il a été indiqué à la Cour, d'une part que la méthode statistique n'a pas pu être appliquée sur un nombre d'années équivalent, mais sur une période beaucoup plus courte. D'autre part, ces créances s'avèrent plus difficile à recouvrer : les dégrèvements seraient comparativement faibles et les risques contentieux sensiblement plus élevés. Enfin, cette catégorie de créances ne représente qu'une faible part des recettes encaissées par l'administration des Douanes.

La mise à jour des provisions, au titre de l'ensemble des trois administrations, est retracée dans le tableau suivant :

Tableau 71 – Mise à jour des provisions

Actif	Brut	Provision	Net	Passif	
411.07 DGI	71 091	-47 720	23 371	Report à nouveau	-237 324
411.08 Douanes	3 055	-2 901	154	Résultat	+6 865
411.8 Trésor	234 532	-179 838	54 694		
Total	**308 678**	**-230 459**	**78 219**		**-230 459**

Les opérations passées dans l'année 2000 (nouvelles provisions et reprises) dégagent une nouvelle fois un solde positif pour les créances DGI et Trésor (+7,2 MdF, contre +13,4 MdF en 1999), ce solde étant comptabilisé en résultat de l'année.

Le passage à des provisions individualisées, évoqué l'an dernier par la Cour, est jugé prématuré par les directions concernées, en raison des nombreux « chantiers » prioritaires auxquelles elles doivent faire face.

2.- Sur le compte 41, les soldes bruts qui n'ont pas encore fait l'objet de provisions, s'élèvent à 39 548 MF (6 029,05 M€).

La mise à jour de ces comptes, par la constitution éventuelle de provisions, n'a pas été réalisée, faute de moyens et d'éléments objectifs aisément disponibles pour calculer les provisions correspondantes.

*

Au total, ces développements montrent l'absence dommageable d'un ensemble cohérent et précis des normes comptables applicables par l'État. Cet ensemble de normes, désigné sous le nom de « référentiel comptable » gagnerait à être établi rapidement, et ce, par un comité spécifique, en liaison avec les professionnels publics et privés de la comptabilité, régulièrement mis à jour et publié sous forme de décret.

En l'absence de ce référentiel, la Cour se trouve actuellement dans l'incapacité de procéder à la certification des comptes de l'État, prévue par la proposition de loi organique.

CHAPITRE II - LES ENGAGEMENTS HORS BILAN

L'évolution de la comptabilité de l'État, déjà amorcée, et qui devrait découler de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, impose un effort particulier de définition des normes comptables, de suivi et d'information financière en matière d'engagements hors-bilan de l'État. La Cour a procédé à un premier bilan dans ce domaine, qui sera complété au cours des années ultérieures.

A - LA DETTE GARANTIE

1) - Une décroissance régulière

L'État a accordé des garanties portant sur des prêts ou des emprunts à de nombreux organismes dont une partie appartient au secteur public (entreprises publiques, établissements publics). On distingue traditionnellement la dette intérieure (89,7% du montant total fin 2000) de la dette extérieure (10,3%). Le volume total de la dette garantie est en décroissance régulière depuis le début des années 1990, notamment parce que l'État n'accorde plus de garanties nouvelles aux entreprises publiques.

Les principaux bénéficiaires fin 2000 sont l'Agence française de développement (44,2 MdF), la caisse de prêt aux organismes HLM (29,1 MdF), FISNANDER (15,6 MdF), l'UNEDIC (12 MdF), certains États africains (12,7 MdF pour 6 États), et la SGGP, chargée de la gestion de la défaisance du GAN (10,9 MdF).

Tableau 72 : l'évolution du montant des emprunts garantis par l'État

En milliards de francs

Année	1997	1998	1999	2000
dette intérieure	312,1	265,2	209,1	167,3
dette extérieure	56,6	48,3	38,3	19,3
Total	**368,7**	**313,5**	**247,4**	**186,5**

Lorsqu'une garantie est mise en jeu, la dépense budgétaire est imputée sur le chapitre 14-01 du budget des ***charges communes*** (doté de crédits évaluatifs), dont l'évolution est par nature extrêmement irrégulière.

D'un point de vue juridique, toutes les garanties portant sur une opération de crédit doivent être autorisées par une loi, en application de l'article 73 de la loi n°49-2914 du 23 décembre 1946. Le plus souvent, la loi fixe un cadre général pour une catégorie de garanties(84), le ministre de l'économie et des finances étant ensuite compétent pour engager l'État, au cas par cas et par arrêté. Il arrive également que des dispositions législatives autorisent des garanties spécifiques (par exemple la loi n°93-1444 du 31 décembre 1993, s'agissant de deux émissions obligataires de l'UNEDIC).

Comptablement, la dette garantie est suivi dans la classe 8 de la comptabilité générale de l'État. Son inventaire détaillé est publié dans le tome II du compte de la dette publique. Les garanties nouvelles font chaque année l'objet d'un rapport au Parlement établi en application de

(84) à titre d'exemples : la loi n°81-734 du 3 août 1981, s'agissant des prêts accordés par la Caisse française de développement ; la loi n°97-1239 du 29 décembre 1997, s'agissant des opérations de Natexis.

l'article 83 de la loi de finances pour 1995. Enfin, le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances (CGAF) comporte une analyse synthétique des données chiffrées et des principales évolutions.

2) - Les résultats du contrôle par la Cour de la comptabilisation des garanties d'emprunt

Le suivi des garanties d'emprunt est actuellement réparti entre plusieurs services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La direction du Trésor en est gestionnaire : elle est notamment responsable de l'octroi éventuel de garanties nouvelles. Le bureau 7A de la direction générale de la comptabilité publique tient la comptabilité administrative. La 5e sous-direction de la DGCP est responsable de l'ordonnancement des dépenses résultant de la mise en jeu des garanties. Enfin, l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) assure la tenue des comptes de classe 8 de la comptabilité générale de l'État : en pratique, son rôle est purement matériel, car elle se contente de transcrire les ordres d'opérations adressés par le bureau 7A, qui ne sont assortis d'aucune pièce justificative.

Début 2001, la Cour a procédé à un examen général des procédures comptables, ainsi qu'au contrôle détaillé des dossiers de suivi des garanties tenus par le bureau 7A, sur un échantillon de 280 dossiers représentant 98% des garanties enregistrés au 31 décembre 2000 (en montant).

a) - Une comptabilité administrative dont la fiabilité reste incertaine

Les dossiers de suivi des garanties tenus par la direction générale de la comptabilité publique ne sont pas tenus d'une manière assez rigoureuse. Certaines pièces sont manquantes. D'autres étaient déclassées et n'ont été retrouvées qu'à la demande expresse de la Cour.

Dans 12% des cas, l'arrêté de garantie n'a pas pu être produit à la Cour : l'existence juridique de la garantie accordé par l'État ne peut donc être prouvée.

Dans 34% des cas, le contrat de l'emprunt ou du prêt garanti par l'État n'est pas disponible. Le bureau 7A ne dispose alors que d'échéanciers dont l'origine est souvent incertaine, et qui sont parfois corrigés par des mentions manuscrites. Par conséquent, la DGDCP est dépendante, pour suivre l'encours garanti, des informations obtenues des organismes bénéficiaires de la garantie de l'État, qui sont interrogés systématiquement chaque année, dans le cadre d'une circularisation de l'information. Il n'existe pas de recoupement possible avec l'échéancier prévu par les contrats de prêt, ce qui constituerait une sécurité minimale.

b) - Des échanges d'information insuffisamment organisés entre les différents acteurs

La direction du Trésor ne fournit pas toujours à la direction générale de la comptabilité publique les informations qui seraient nécessaires à la comptabilisation des garanties d'emprunt, s'agissant notamment des garanties nouvellement accordées.

Dans un cas particulier, la direction du Trésor a effectué un choix d'opportunité contestable, consistant à ne pas enregistrer dans la comptabilité générale de l'État les garanties (d'ailleurs régulièrement autorisées) accordées à la Caisse des dépôts et consignations(85) au titre de prêts au groupe Eurodisney, dont le montant total s'élève à 5 978 MF au

(85) par une convention du 11 juin 1990, modifiée par deux avenants du 25 août 1995 et 11 octobre 2000. La convention et les avenants ont été approuvés par arrêté ministériel.

31 décembre 2000(86). Des raisons de confidentialité sont avancées à l'appui de cette décision(87). Elles semblent contredites par le fait que l'arrêté approuvant l'avenant n°2 à la convention de garantie a été publié au Journal Officiel du 14 octobre 2000.

En outre, au sein même de la direction générale de la comptabilité publique, la séparation de fonctions entre la 5e sous-direction (qui traite les dépenses budgétaires liées à la mise en jeu des garanties) et le bureau 7A n'est pas favorable à une organisation efficace de la chaîne comptable.

En définitive, la Cour estime qu'il n'est pas actuellement possible de s'assurer de la fiabilité de la comptabilité de la dette garantie, qui ne peut être considérée comme auditable.

À court terme, il est nécessaire de procéder à une remise en ordre générale des dossiers tenus par le bureau 7A de la DGCP. Les échanges d'information entre la direction du Trésor et la DGCP devraient également être améliorés, en précisant les responsabilités de chacun.

À moyen terme, il convient de réfléchir à une simplification de la chaîne comptable pour la réduire à deux acteurs au lieu de trois aujourd'hui.

Par ailleurs, le risque financier associé aux garanties accordées devrait être évalué, ce qui n'est pas le cas actuellement : les garanties présentant un risque probable devraient ainsi entraîner la constitution de provisions pour risques au passif du bilan de l'État.

B - LES ENGAGEMENTS HORS-BILAN RECENSES DANS LE COMPTE GENERAL DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES

1) - Le contenu actuel du rapport de présentation du CGAF

Outre les principales données relatives à la dette garantie, le rapport de présentation du CGAF comprend depuis 1999 une présentation de certains engagements hors-bilan de l'État.

❖ Certaines garanties spécifiques autres que des garanties d'emprunt (et qui ne sont donc pas comptabilisées dans la classe 8 de la comptabilité générale de l'État) sont mentionnées, sans chiffrage.

❖ Deux catégories d'engagements de grande importance financière sont analysées en détail :

- les engagements de l'État dans le cadre des dispositifs d'épargne-logement, au titre des droits à une prime d'épargne accumulés par les titulaires de plans et de comptes épargne-logement. Le montant des engagements de l'État est estimé à 50 MdF fin 2000 ;
- les engagements de l'État envers la Coface au titre de l'assurance-crédit au commerce extérieur. Le montant total des créances garanties pour le compte de l'État (qui ne constitue qu'une évaluation du risque maximal théorique, et non du risque probable) s'élevait à 536,1 MdF fin 1999 (81,7 Md€) ;
- les engagements de retraite de l'État envers ses propres agents sont mentionnés, avec un exposé des différentes méthodes de calcul possibles. Toutefois, comme l'année précédente, aucun chiffrage n'est donné.

(86) source : direction du Trésor

(87) Cf. notamment la réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à un référé de la Cour du 15 janvier 1997.

2) - Les observations de la Cour sur le contenu du rapport de présentation du CGAF

Plusieurs précisions doivent tout d'abord être apportées :

- la contre-garantie accordée à la Banque de France au titre du plan de soutien international au Brésil (autorisée par l'article 55 de la loi de finances initiale pour 1998) est mentionnée alors qu'elle n'est plus utilisée fin 2000 ;
- il est indiqué que l'État a accordé sa garantie à deux émissions obligataires de l'UNEDIC en 1993. En fait, l'une d'entre elles a été remboursée en 1999, le montant de l'emprunt garanti restant s'élevant à 12 MdF fin 2000 ;
- s'agissant de l'autorisation de garantir la Sogepa au titre des engagements pris à l'égard du groupe Daimler Chrysler dans le cadre de la constitution d'EADS, seule une partie du dispositif a été effectivement utilisée (article 56-II de la loi de finances rectificative pour 1999), dans le cadre d'une convention du 8 juillet 2000 entre l'État et deux sociétés du groupe Daimler Chrysler. À ce jour, l'État n'a pas eu à accorder sa garantie aux emprunts émis par la Sogepa (dispositif de l'article 56-I de la LFR pour 1999) ;
- les garanties accordées à la Banque européenne d'investissement sont en fait constituées de plusieurs contrats de cautionnement correspondant aux accords de Lomé successifs(88), pour un montant total de 2 665,6 MF fin 2000 ;
- les garanties accordées à la Caisse centrale de réassurance, dont le montant n'est pas chiffrable, reposent sur différentes bases juridiques : 3 articles du Code des assurances (article L 431-4 pour les risques à caractère exceptionnel, L 431-5 pour les risques nucléaires, L 431-9 pour les risques de catastrophes naturelles), complétés par deux échanges de lettres relatifs au lancement de satellites par Arianespace, et à la réassurance du Centre national de la transfusion sanguine pour l'année 1989.

Plus généralement, la Cour relève que le niveau de risque associé aux engagements mentionnés dans le rapport de présentation du CGAF n'est pas actuellement évalué, à l'exception des engagements en matière d'épargne-logement :

- les engagements pour lesquels la réalisation du risque est probable devraient faire l'objet de provisions pour risques inscrites au passif(89) ;

- les engagements pour lesquels la réalisation du risque est certaine devraient être inscrits au passif en charges à payer.

En particulier, les engagements en matière d'épargne logement, devraient être traités de manière cohérente avec les droits à prime attachés au plan d'épargne populaire (PEP), qui font d'ores et déjà l'objet d'un provisionnement.

Enfin, dans un souci de transparence, la Cour regrette que les chiffrages disponibles sur le montant des engagements de retraite de l'État ne soient pas publiés.

(88) contrats des 22 février et 3 mars 1981 et avenant du 9 décembre 1981 (Lomé II) ; contrats du 6 août 1986 et 2 mars 1987 (Lomé III) ; contrats du 24 octobre et 25 novembre 1991 (Lomé IV) ; contrats du 29 juin et 9 juillet 1998 (Lomé IV bis).

(89) le cas des engagements de retraite de l'État devant être traité de manière spécifique, comme c'est le cas en droit comptable français (article 9-3 du Code de commerce et avis n°00-A du 6 juillet 2000 du comité d'urgence du conseil national de la comptabilité).

3) - Les lacunes du rapport de présentation du CGAF

Le recensement des engagements hors-bilan de l'État effectué dans le rapport de présentation du CGAF reste incomplet. La liste qui suit regroupe les résultats des premières investigations de la Cour dans ce domaine :

- la garantie relative aux fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts et consignations (article L 221-8 du Code monétaire et financier) et la Caisse nationale d'épargne (article L 518-25 même code) ;
- les garanties accordées à Natexis pour des swaps de taux d'intérêt, en application de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997, par différents arrêtés du ministre de l'économie et des finances(90). Les swaps non dénoués garantis par l'État portent sur 1 300 M€ et 4 700 MUS$ fin 2000 ;
- la contre-garantie accordée à la Caisse des dépôts et consignations(91) pour la prise en charge d'une partie des pertes de la seconde défaisance du Comptoir des entrepreneurs (à hauteur de 770 MF)(92) ;
- l'engagement pris par l'État à l'égard de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) dans le cadre du protocole du 5 avril 1995 relatif à la seconde défaisance du Crédit Lyonnais. L'État s'est porté fort du respect par l'EPFR de ses différents engagements au titre de ce même protocole, notamment le remboursement de sa dette à l'égard du Crédit Lyonnais(93) ;
- les garanties de change accordées à la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), à la Banque centrale des États d'Afrique centrale (BEAC) et à la Banque centrale des Comores, par différents échanges de lettres. La garantie porte sur la valeur en DTS (droits de tirage spéciaux) des dépôts de ces banques auprès du Trésor ;
- les engagements pris par l'État dans le cadre de la liquidation amiable de trois sociétés de développement régionales (Centrest, Lordex, et la SDR de Pircardie)(94). Par différents actes contractuels, l'État a garanti le remboursement de certaines créances (1 378 MF au 31 décembre 2000), et dans deux cas (SDR Picardie et Centrest) la « bonne fin de la liquidation » ;
- l'engagement pris par l'État, en application de l'article L 131-7 du Code de la sécurité sociale, de compenser aux régimes de sécurité sociale le coût des allégements de charges sociales. Au titre de l'exercice 2000, le montant de cet engagement est estimé à 10,5 MdF.

Par ailleurs, la Cour rappelle à nouveau que certaines charges futures d'une importance majeure, qui sont comptabilisées dans les engagements hors bilan d'entreprises publiques, devraient figurer dans les engagements et risques hors bilan de l'État, parce qu'elles présentent

---

(90) 19 février 1998, 25 février 1998, 9 avril 1998, 18 juin 1998 et 18 juin 1999.

(91) par une convention entre le ministre de l'économie et des finances et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations du 13 avril 1995, validée par la loi du 28 novembre 1995.

(92) cf. sur ce sujet, le rapport public particulier sur l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier, publié par la Cour en décembre 2000.

(93) cf. sur ce sujet, le rapport public particulier sur l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier, publié par la Cour en décembre 2000.

(94) autorisés par la loi n°96-315 du 12 avril 1996.

un risque pour l'État ; elle avait ainsi, dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, donné l'exemple des charges futures de démantèlement, de traitement et de stockage des déchets du CEA (soit presque 41 milliards de francs non repris à ce titre dans le CGAF de 1999), et ainsi que celui des charges dites spécifiques de Charbonnages de France relatives aux voiries et aux sites arrêtés et aux prestations dues aux anciens mineurs (soit plus de 55 milliards de francs à fin 1999). Un examen exhaustif des engagements de ce type devrait être opéré et la liste des engagements hors bilan de l'État dûment complétée.

Le risque associé à ces engagements devrait être évalué, avant d'inscrire, le cas échéant, les provisions correspondantes (ou les charges à payer) au bilan.

La Cour relève l'absence d'une procédure de suivi centralisé des engagements hors-bilan de l'État, extrêmement divers par leur nature et par le risque qu'ils représentent. Une telle procédure, complétant la comptabilisation de la dette garantie apparaît nécessaire pour garantir une information financière exhaustive dans le rapport de présentation du CGAF.

C - LES ENGAGEMENTS AU TITRE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES

Dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances, la Cour a souhaité que lui soit communiqué le chiffrage des engagements de l'État au titre des pensions des fonctionnaires.

A l'occasion de cette information, la secrétaire d'État au budget a tenu à souligner le « degré de variabilité important » du chiffrage de ces engagements :

- *« En termes de méthodologie, il existe plusieurs méthodes d'évaluation (méthode dite des droits acquis, du système fermé et du système ouvert), conduisant à des résultats différents car elles répondent à des approches différentes ;*
- *concernant les projections, (…) les tables de mortalité générales, établies par l'INSEE à la suite du recensement de 1990, ne pouvant être utilisées en l'état, du fait de l'espérance de vie des fonctionnaires, supérieure à la moyenne nationale, une table de mortalité spécifique aux fonctionnaires doit être établie et prolongée sur plusieurs décennies (…) ;*
- *(…) le taux d'actualisation à retenir peut très largement faire varier les résultats. Si les règles comptables préconisent l'emploi du taux des emprunts d'État de même maturité que la moyenne des engagements à évaluer, il n'existe pas en France de titres d'emprunts d'une maturité de 30 à 40 ans, correspondant à la maturité moyenne des engagements de retraite (...).*

(…) Des travaux ont néanmoins été menés pour tenter d'apprécier l'ordre de grandeur du montant des engagements de l'État en matière de retraite des fonctionnaires.

L'évaluation de ces engagements a été conduit en utilisant la méthode dite rétrospective ou méthode des droits acquis.

Cette méthode consiste à évaluer, à législation constante, la somme actualisée des pensions versées aux retraites présents à la date d'évaluation jusqu'à leur décès, ainsi que la somme actualisée des pensions auxquelles auraient droit les actifs présents à la date d'évaluation s'ils prenaient leur retraite à cette date, sachant que la pension n'est servie qu'au moment de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite. (…)

Il s'agit de la méthode recommandée aux entreprises par les normes comptables internationales.

Le champ retenu correspond aux charges de pension des fonctionnaires titulaires, à l'exclusion des recettes et charges annexes, liées aux pensions des fonctionnaires (cotisations, transferts de compensation démographique, vieillesse), des subventions et charges de pensions garanties par l'État.

En fonction du taux d'actualisation retenu (6 ou 5%), l'ordre de grandeur des engagements hors bilan de l'État au titre des retraites des fonctionnaires peut être estimé comme s'inscrivant dans une fourchette d'évaluation comprise entre 3 900 MdF et 4 500 MdF. (…) »

La Cour comprend le caractère et incertain de nombreux paramètres relatifs au calcul des engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'État. Ce dossier n'en constitue pas moins un éléments significatif de l'évolution future des charges publiques, dont il convient d'approfondir l'analyse.

Dans la mesure où les retraites des fonctionnaires constituent une composante essentielle des engagements de l'État, la Cour suivra plus particulièrement les progrès méthodologiques de présentation de ce dossier dans le CGAF.

CHAPITRE III - L'ADAPTATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION COMPTABLES ET BUDGÉTAIRES

1) - Des systèmes nécessaires

Dans l'exécution des dépenses et des recettes de l'État, les systèmes d'information(95) jouent un rôle de plus en plus vital, que se soit pour suivre l'exécution, pour procéder au bilan des exercices passées, ou pour réaliser des projections.

Le monde de l'entreprise a intégré cette nécessité depuis longtemps.

La mise en œuvre d'une budgétisation des crédits par « mission » et « programme », c'est-à-dire par finalité et non par nature des dépenses, telle que l'envisage la proposition de loi organique, rendra ces systèmes d'information indispensables.

2) - Des situations très diverses

Plusieurs raisons expliquent cette diversité :

- les caractéristiques de chaque ministère : le système d'information comptable et budgétaire de l'éducation nationale a une forte connotation « gestion des personnels », compte tenu du niveau de ses effectifs ; celui de la défense est marqué par la place toute particulière des dépenses en capital pour l'équipement des armées ; celui de l'agriculture et de la pêche est influencé par les mécanismes d'aides communautaires (ce dernier ministère, dans le cadre interministériel de l'informatisation de la comptabilité du budget de l'État, fixé par le décret du 15 avril 1981, a d'ailleurs été autorisé, compte tenu de ses spécificités, à mettre en œuvre des systèmes comptables propres à ses besoins) ;
- l'environnement du ministère : la mise en place d'une comptabilité analytique à la direction générale de l'aviation civile s'est, par exemple, imposée suite à son incapacité à justifier, vis à vis des compagnies aériennes, le montant des redevances pour services rendus en fonction des dépenses réellement effectuées ;
- l'histoire et l'ancienneté du ministère : les créations, les restructurations, les fusions, les éclatements ont plus ou moins perturbé le système d'information comptable et budgétaire ; les ministères qui ont eu à soutenir le plan « calcul », destiné à favoriser la filière industrielle informatique, sont encore prisonniers de lourds investissements anciens et de choix techniques gênant des évolutions pourtant indispensables ; dans l'ancien ministère de l'industrie, l'application principale Agadir est maintenue en parallèle avec l'application Sigma, utilisée par le ministère de l'économie et des finances avec lequel il a fusionné, en raison de la non compatibilité entre ces deux systèmes, toute agrégation nécessitant donc de ressaisir toutes les données ;
- les moyens du ministère, qu'il s'agisse des moyens financiers (investissement, fonctionnement) ou des moyens humains (spécialistes informatiques).

(95)Les systèmes d'information comptable et budgétaire dont il est question sont les applications servant à tenir les comptabilités prévues par les textes, mais aussi toutes celles ayant une finalité budgétaire - au sens large - et, plus généralement, celles servant d'aide à la décision.

3) - Un schéma d'organisation complexe et imparfait

Le système d'information comptable et budgétaire d'un ministère est organisé de la manière suivante :

- au niveau central, il faut articuler trois types de comptabilité :

  un système d'information budgétaire, de type Sigma pour la dépense, et d'un autre type pour la recette, est interfacé avec les systèmes de comptabilité auxiliaire de la direction générale de la comptabilité publique (Dep et Rec) ; pour la défense, l'équivalent de Sigma est l'application Carnot ; pour l'éducation nationale, c'est l'application Syntaxe ;

  une application de gestion, à vocation de répartition des crédits entre les gestionnaires et de suivi de leur consommation, est interfacée avec le système de type Sigma (ou avec le système relais de Sigma du ministère) ;

  diverses applications de gestion sont utilisées pour des fonctions spécifiques qui peuvent être interfacées avec l'application principale ;

- au niveau déconcentré, le système d'information est à la fois budgétaire et comptable : il s'agit de l'application « Nouvelle dépense locale » (NDL) de la direction générale de la comptabilité publique.

Ce dispositif souffre donc de graves lacunes :

- il n'y a pas d'unification des systèmes d'information comptable et budgétaire entre les ministères ;
- il n'y a pas d'application unique pour le comptable, l'ordonnateur et le contrôleur financier (la situation est meilleure en ce qui concerne les échelons déconcentrés) ;
- il n'y a pas de connexion entre les systèmes locaux et les systèmes centraux des ministères : à l'exception notable de l'ACCT, dont le système permet de centraliser les données des postes comptables de la direction générale de la comptabilité publique, les systèmes sont nettement séparés entre le niveau central et le niveau déconcentré ; les délégations de crédits ne peuvent circuler que sur support-papier entre les deux niveaux ; les services destinataires doivent donc ressaisir manuellement ces informations dans NDL ;
- enfin, cet édifice a été bâti en privilégiant la comptabilité de caisse au détriment de la comptabilité générale et par voie de conséquence au détriment de la comptabilité de gestion et de la comptabilité analytique.

4) - Une coordination qui se doit d'être améliorée

Ces systèmes ont connu un véritable foisonnement avec le développement de la technique. Une coordination minimale s'impose.

a) - Une coordination interministérielle insuffisante

Elle a été confiée ces dernières années au Commissariat à la réforme de l'État (CRE), remplacé par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) le 8 juillet 1998.

Cette instance doit notamment approuver les schémas directeurs des ministères dans le domaine des systèmes d'information.

Malheureusement, les administrations n'élaborent pas toujours de schémas directeurs spécifiques à l'information budgétaire et comptable, ni d'ailleurs dans d'autres domaines. Il arrive aussi lorsque des schémas directeurs existent que la DIRE n'en soit pas saisie : ainsi, elle n'a pas eu à connaître du schéma directeur de l'information de gestion de la **direction générale de l'aviation civile** en 1998. Par ailleurs, le travail de coordination est relativement minime (il est intéressant de noter que la DIRE ne tient pas à jour un répertoire des schémas directeurs informatiques des ministères).

Cette situation peut à la rigueur se comprendre : l'examen d'un schéma directeur représente une tâche très lourde de connaissance de l'environnement de chaque ministère et l'informatique doit essentiellement et avant tout répondre aux besoins des utilisateurs. Mais cette situation n'est guère satisfaisantes. D'ailleurs, la DIRE, qui gère le Fonds pour la réforme de l'État (FRE) dont une part notable est consacrée au soutien financier des projets informatiques des administrations (à ce titre, par exemple, le **ministère de l'éducation nationale** a reçu une subvention de ce fonds pour ses travaux préparatoires à son raccordement à Accord), dispose de moyens pour inciter les administrations à lui soumettre effectivement leurs nouveaux projets.

Il arrive que la coordination interministérielle se fasse grâce à la coopération entre deux ministères sous la forme de mise à disposition par un ministère d'une application au profit d'un tiers : l'application GIBUS, développée initialement par le ministère de l'**intérieur** pour les crédits de fonctionnement de la police nationale puis étendue à ceux des préfectures est mise à présent gracieusement à la disposition du ministère de la **Justice** et utilisée par l'ensemble des niveaux de gestion des services judiciaires (arrondissement judiciaire, Cour d'appel, administration centrale).

b) - Une coordination intra-ministérielle perfectible

La coordination intra-ministérielle est en revanche plus efficace. Toutefois, il arrive que de véritables oppositions au sein d'un même ministère se fassent jour.

Ainsi, au **ministère de la défense**, la direction des affaires financières (DAF) du secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère, chargée, selon l'article 4 du décret n° 99-164 du 8 mars 1999 qui fixe les attributions du SGA, « … en liaison avec les états-majors, directions et services d'assurer la cohérence du système d'information financière du ministère » est concernée par les applications de la DGA.

Alors même que le système Carnot, système de gestion comptable et budgétaire, mis en place par la DAF, et qui doit, à terme, centraliser les données du ministère et les partager entre les différents acteurs connaît quelques difficultés, la délégation générale pour l'armement (DGA) met en place, avec des moyens beaucoup plus lourds, un logiciel comptable qui lui est propre, développé indépendamment de Carnot et ne communiquant pas avec lui.

Au **ministère chargé de la recherche et de la technologie**, presque tous les établissements de recherche travaillent à de gros projets de changement de système informatique. Or, chacun poursuit sa propre réflexion avec des prestataires différents : aucune coordination n'est organisée ni par le ministère, ni par les établissements eux-mêmes, alors que le principal problème à résoudre par ces établissements est celui du passage à l'euro au 1er janvier 2002 en prenant convenablement en compte les modifications, en cours d'aboutissement, du cadre comptable des établissements de recherche.

Les ministères sont parfois victimes d'une lutte de pouvoir interne conduisant à ce que la maîtrise d'œuvre informatique ne soit pas toujours au service de la maîtrise d'ouvrage (c'est-à-dire des utilisateurs), soit en raison même de l'organisation interne de l'administration centrale,

soit en raison de prérogatives de maîtrise d'ouvrage pas assez affirmées. Dès lors, il n'est pas surprenant que certains systèmes ne répondent pas aux besoins des utilisateurs.

c) - Le projet Accord

Le projet Accord est le système qui devrait permettre de rassembler toutes les comptabilités dans un seul système, qu'il s'agisse des comptabilités des comptables ou de celles des ordonnateurs principaux.

Dans un second temps, il prendra en compte la comptabilité des ordonnateurs secondaires assurée actuellement par le système NDL.

Accord, mis en œuvre par la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui a reçu une délégation interministérielle à la maîtrise d'œuvre, devrait contraindre les ministères à mener les travaux pour rendre leurs systèmes compatibles et raccordables à ce système.

Les niveaux de préparation des ministères sont toutefois très variables. Il n'est pas certain, par ailleurs, que le système soit en mesure de prendre en compte ce qui résultera de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Les modalités du raccordement des opérations budgétaires d'investissement (OBI) du **ministère de la défense** sont d'ailleurs toujours à l'étude.

Deux ministères ont été choisis pour tester le premier raccordement à Accord. Il s'agit du **ministère de l'intérieur**, qui a commencé ses premiers tests en avril 2001, et du **ministère de l'équipement, des transports et du logement**.

Les difficultés rencontrées par le projet lors des premiers tests de raccordement avec le **ministère de l'intérieur** pourraient conduire, d'ores et déjà, à repousser ce raccordement initialement prévu pour le 18 juin 2001 au 1er janvier 2002.

TITRE 7 - SYNTHÈSES MINISTÉRIELLES

Ce chapitre est l'illustration d'une nouvelle démarche de la Cour des comptes : celle de la présentation des comptes par ministère, dans une approche pluriannuelle. Après l'analyse des crédits par nature et grandes fonctions, effectuée de manière horizontale, l'examen des crédits par ministère, par « tranche » verticale, doit conduire à une « présentation croisée » de l'exécution des finances de l'État.

Ce chapitre a une valeur expérimentale, et cette année, il ne portera que sur quelques ministères (ou « agrégats » de ministère), qui ont mis en œuvre, en 2000, des rapports d'activité et des comptes rendus de gestion budgétaire, établis à la demande du Premier ministre dans sa circulaire du 21 février de la même année.

Malheureusement, la Cour, comme le Parlement, n'est destinataire des comptes rendus de gestion budgétaire que plusieurs mois après la clôture de la gestion : la Cour ne dispose donc pas des documents 2000, qui doivent pourtant servir de cadre à la préparation du budget pour 2002 (lettre du ministère des finances du 2 février 2001) ; elle a examiné ceux de 1999, transmis en juillet 2000, qui montrent le chemin qui reste à parcourir.

Tel quel, l'exercice paraît en effet intéressant. Le passage d'une administration des moyens à un management par objectif doit conduire à la définition de missions, de programmes et de sous programmes dans les ministères, dont les coûts seront mesurés par la comptabilité analytique, et les objectifs appréciés à la lumière d'indicateurs d'efficacité, d'efficience, et d'impact.

Ces développements ne sont pas réellement nouveaux pour qui a connu la rationalisation des choix budgétaires (la RCB) des années 70. Cependant, une approche plus pragmatique, le développement de systèmes informatiques d'information comptable et budgétaire, les réflexions sur la comptabilité la plus adéquate pour l'État, les démarches internationales de normalisation, mais aussi les progrès de la culture économique et la volonté de transparence devraient permettre d'ouvrir de nouveaux horizons.

Pour 2000, la Cour a examiné l'Environnement, la Culture et la Communication, l'Éducation, l'Emploi, la Santé, l'Intérieur (les collectivités locales et la police), la Justice et la Défense.

La définition des problématiques, les relations entre grandes fonctions budgétaires, l'analyse du contrôle de la gestion et des méthodes employées – au-delà de l'examen de la régularité et du respect de l'autorisation parlementaire, qui relèvent de compétences bien connues pour la Cour -, paraissent très largement perfectibles, et quelquefois même balbutiantes, lorsqu'elles existent.

CHAPITRE I - ENVIRONNEMENT

A - LA PROBLÉMATIQUE DU BUDGET DE L'ENVIRONNEMENT

- En loi de finances initiale, le budget de l'environnement a augmenté de 1,6% en 1998 puis a fait un bond de 108,4% en 1999. Celui-ci résultait principalement de l'attribution de nouvelles subventions à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), en contrepartie de la perte de ses ressources fiscales qui ont été intégrées à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) affectée à l'État. Cette opération mise à part, le budget de l'environnement a été accru de 15,2% en 1999. Au cours de cet exercice, il a bénéficié de moins d'annulations et de plus de reports et rattachements de fonds de concours que les années précédentes si bien que les crédits disponibles étaient supérieurs de 126,9% à ceux de 1998, et encore de 33,0% hors subventions à l'Ademe.

Les dépenses nettes ont augmenté en 1999 de 83,1%, et de 18,9% hors Ademe, ce qui traduit une forte baisse du taux de consommation qui est passé de 85% en 1997 à 77% en 1998 puis à 62% en 1999. Moins de la moitié des subventions d'investissement prévues en faveur de l'Ademe a été versée en crédits de paiement ce qui suffisait cependant largement aux besoins de l'agence qui elle-même n'a pas dépensé la moitié des sommes reçues. La LFI avait prévu pour l'Ademe autant de crédits de paiement que d'autorisations de programme ce qui était manifestement excessif. Mais le taux de consommation des crédits a aussi été très faible sur bien d'autres chapitres que les subventions à l'Ademe. Celles-ci mises à part, il n'était encore que de 73% en raison des difficultés rencontrées par le ministère pour exécuter de nombreux programmes.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999, la Cour avait souligné, à propos du titre VI de ce budget, « le caractère artificiel du gonflement des dotations budgétaires et de leur abondement en collectif au profit d'un ministère qui, d'année en année, est de moins en moins en mesure de les consommer de manière satisfaisante et donc augmente inexorablement ses reports ».

- Le budget de l'environnement a encore augmenté de 8,8% en 2000 en LFI avec une progression plus forte des agrégats « moyens de soutien » et « protection de la nature et des paysages » et plus faible pour la « protection de l'eau et des milieux aquatiques » et la « prévention des pollutions et des risques ». La question de l'utilisation de ces crédits se pose à nouveau.

Les crédits à la disposition du ministère ont aussi été accrus à travers la création, par la LFI pour 2000, du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) dont il est chargé de la gestion. Cette section du compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds national de l'eau » dispose, pour ressources, de 500 MF (76,22 M€) de prélèvements sur les agences de bassin qui remplacent deux fonds de concours qui étaient jusque là rattachés au budget de l'environnement pour un total de 250 MF (38,11 M€). Ce fonds est destiné à financer, selon les termes de la LFI, des « opérations relatives aux actions de solidarité pour l'eau » qui ne se distinguent pas des opérations financées par le budget général.

B - LE RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

- Les crédits votés par le Parlement en LFI pour 2000 (4 303 MF (655,99 M€)) ont été fortement majorés en cours d'exercice par des reports de l'exercice 1999 qui ont atteint 1 591 MF (242,55 M€), soit 37% de la dotation initiale. Les rattachements de fonds de concours ont été moins importants que dans le passé du fait de la création du FNSE. Comme

d'habitude, le ministère de l'environnement a transféré ses crédits de rémunérations aux ministères assurant la gestion de ses agents en cours d'exercice. Les annulations ont porté sur 96 MF (14,64 M€) et étaient justifiées par l'importance des crédits inutilisés. Le contrat de gestion passé avec le secrétariat d'État au budget avait conduit à geler un montant équivalent, ce qui n'a pas eu d'impact significatif sur l'exécution budgétaire.

La dotation du ministère de l'environnement a aussi été abondée par les lois de finances rectificatives à hauteur de 347 MF (52,90 M€), dont 181 MF en décembre, parfois alors même que des crédits ont été annulés sur les mêmes chapitres. Une part significative de ces crédits supplémentaires n'a pas été dépensée en 2000 et il reste des montants importants de crédits non consommés sur plusieurs chapitres concernés. En particulier, il était inutile d'augmenter de 62 MF (9,45 M€) en crédits de paiement les subventions d'investissement en faveur de l'Ademe.

Pour certains crédits votés en collectif, il n'était même pas possible de les utiliser en 2000 et la LFR de décembre, grâce aux reports sur l'exercice suivant, a en fait servi de substitut à la LFI de 2001 en réparant des oublis du PLF. Une subvention de 30 MF (4,57 M€) au bénéfice de l'institut de protection et de sûreté nucléaire a ainsi été inscrite dans la LFR de décembre alors que cet organisme n'est rattaché au budget de l'environnement qu'à partir de 2001. On peut aussi noter tous les ans une ouverture de crédits de 22 MF (3,35 M€) en LFR de fin d'année qui est la conséquence de décisions prises en 1994 et qui pourrait donc être prévue en LFI.

- Les crédits du ministère de l'environnement ont aussi été fortement accrus par plusieurs décrets d'ouverture de crédits pour dépenses accidentelles qui ont abondé la dotation du chapitre 57-10 (Fonds Polmar). Celle-ci était traditionnellement nulle en LFI alors que l'instruction de 1977 du Premier ministre sur la gestion de ce fonds prescrivait une dotation minimale de 10 MF (1,52 M€).

En décembre 1999, à la suite du naufrage de l'Érika, il n'avait pas été possible de trouver plus de 30 MF (4,57 M€) sur le chapitre des charges communes consacré aux dépense accidentelles. En 2000, plusieurs décrets ont porté progressivement à 830 MF (126,53 M€) la dotation du chapitre 57-10. On peut noter que ce chapitre figure au titre V alors qu'il sert surtout à des dépenses de fonctionnement et que les crédits lui sont transférés depuis un chapitre du titre III (37-95).

- Au total, les crédits disponibles du ministère se sont élevés à 6 420 MF (978,72 M€), en augmentation de 50,4% par rapport à 1999. Si on consolide le budget général et le FNSE, la hausse est de 62,1%.

C - L'UTILISATION DES CRÉDITS

- Le ministère de l'environnement a consommé moins de la moitié de ses crédits en 2000.

Les dépenses nettes ont augmenté de « seulement » 13,8% ce qui correspond à une nouvelle chute du taux de consommation qui n'est plus que de 47%. Si le budget général est consolidé avec le FNSE, le taux global est de 46%. Les reports sur l'exercice suivant pourraient ainsi atteindre un nouveau record avec un montant de l'ordre de 3 370 MF (513,75 M€), soit 72% du budget 2001 voté en LFI. Les dépenses du ministère en 2000 ont pourtant été tirées par l'utilisation du Fonds Polmar. Mais hors chapitre 57-10, elles ont baissé de 7,4% hors FNSE et de 2,0% avec le FNSE.

La faiblesse du taux de consommation en 2000 tient pour beaucoup aux subventions à l'Ademe pour lesquelles les versements ont été seulement de 510 MF (77,75 M€) sur

2 782 F (424,11 M€) de crédits de paiement disponibles. Compte tenu des subventions déjà versées à l'agence en 1999 et non utilisées ainsi que du produit de ses anciennes taxes encore en réserve, ces versements ont été largement suffisants pour satisfaire ses besoins.

Mais les taux de consommation sont inférieurs à 80% pour la plupart des autres chapitres du budget de l'environnement à l'exception du titre IV, de la partie 33 et des subventions aux établissements publics autres que l'Ademe. Il s'agit donc d'un phénomène très général que le ministère est bien en peine d'expliquer. Il semble que cela tienne à la fois à des retards pris dans l'exécution de certains programmes, à la réorganisation de l'administration centrale (création en 2000 d'une direction des études économiques et de l'évaluation environnementale dont les postes n'ont été pourvus que progressivement), à des rejets de dossiers par les contrôleurs financiers et les comptables, aux difficultés rencontrées pour engager à temps les crédits ouverts en LFR… Pour ce qui concerne les dépenses en capital, les crédits de paiement ouverts au cours de ces dernières années ont été trop importants par rapport à ce que pouvait laisser prévoir une consommation normale des autorisations de programme disponibles.

La consommation des crédits du FNSE a été encore plus faible. Le taux de consommation global est de 29% et il est seulement de 4% pour les crédits d'équipement. Les procédures administratives nécessaires pour que ces crédits soient utilisés par les services déconcentrés ont été lentes, le ministère ne s'y étant pas préparé suffisamment tôt. Les dépenses sont notamment très faibles pour les mesures nouvelles qui n'étaient pas financées auparavant par le ministère (à travers notamment les fonds de concours des agences de bassin) telles que la réduction des pollutions diffuses ou la restauration des milieux dégradés. On peut ainsi s'interroger sur l'affectation des prélèvements sur les agences à un compte spécial du Trésor plutôt qu'au budget général (pas nécessairement en faveur de l'environnement) où ils auraient pu financer des dépenses plus urgentes.

Plus généralement, la faiblesse des taux de consommation des crédits du ministère de l'environnement, si elle a contribué à limiter le déficit budgétaire de 2000, pose problème dans la mesure où le budget de l'État fait l'objet d'une norme globale de croissance des dépenses et où le ministère de l'environnement, en obtenant une forte progression de ses crédits sans les consommer, évince des dépenses plus urgentes dans d'autres administrations. En outre, ces crédits sont reportables et seront donc probablement consommés, mais sans que l'on sache précisément à quel moment ce qui ne facilite pas la programmation des dépenses publiques.

- Sur un chapitre important en 2000 (le Fonds Polmar), la consommation des crédits a été toutefois satisfaisante si on considère que les crédits ouverts en fin d'année pouvaient difficilement être consommés. Les conditions d'utilisation de ces crédits, en particulier l'interprétation de la circulaire de 1977 qui définit les dépenses éligibles au remboursement par ce fonds, ont cependant suscité des controverses entre les ministères des Finances et de l'Environnement qui ont pu retarder certains paiements. En outre, les crédits pour dépenses accidentelles des charges communes ont été épuisés en milieu d'année. Cependant, le secrétariat d'État au budget a autorisé l'engagement de dépenses en dépassement de crédits en attendant le vote de la LFR de juillet et l'interprétation qui a finalement été donnée de la circulaire de 1977 n'apparaît pas excessivement restrictive. Il reste que son actualisation et une amélioration du dispositif de coordination entre administrations seraient souhaitables.

- Les dépenses effectuées en 2000 dans le cadre du plan Polmar et les subventions versées à l'Ademe depuis 1999 contribuent à accroître la croissance des dépenses en capital. Hors crédits Polmar et Ademe, les dépenses des titres V et VI ont augmenté de 3,9% depuis 1997. Les dépenses du titre IV ont augmenté de 134% et celles du titre III de 60%. Ces dernières ne comprennent cependant pas les rémunérations qui sont comptabilisées sur d'autres budgets. Mais on peut noter une hausse de 15% des effectifs réels en équivalents temps plein. Les dépenses de fonctionnement ont donc augmenté nettement plus vite que les dépenses d'investissement au cours de ces dernières années.

D - LES MÉTHODES DE GESTION

Les difficultés rencontrées par le ministère de l'environnement pour utiliser ses crédits et comprendre pourquoi ils ne sont pas consommés tiennent pour une partie à ses caractéristiques institutionnelles.

- Le ministère de l'environnement est constitué par quatre directions d'administration centrale (cinq avec la nouvelle direction des études) qui ont peu l'habitude de coopérer et par des services déconcentrés (les DIREN) qui ne mettent en œuvre et ne gèrent qu'une partie de ses politiques et de ses crédits. Le reste est géré par les services d'autres ministères (surtout **équipement**, **agriculture** et **industrie**) que le ministère de l'environnement contrôle mal. Ses crédits sont ainsi répartis entre 350 ordonnateurs secondaires délégués et son système d'information ne lui permet pas de connaître rapidement et précisément leur utilisation.

Les politiques environnementales sont aussi mis en œuvre par plusieurs établissements publics sur lesquels la tutelle du ministère n'est pas satisfaisante, en particulier faute d'une contractualisation des objectifs et moyens qu'il leur assigne. Ses relations financières avec ces établissements sont souvent mal connues de la direction en charge des affaires financières.

Les compétences administratives de ses agents sont parfois insuffisantes ce qui entraîne des difficultés pour constituer des dossiers acceptables au regard de la réglementation budgétaire ou du code des marchés publics. Ses difficultés de recrutement n'y sont pas étrangères : ses personnels sont en effet tous mis à sa disposition par d'autres ministères, ce qui n'est pas sans poser de problème pour obtenir les profils recherchés. L'éloignement de leurs corps d'origine n'est pas non plus un facteur d'attraction des agents et complique, par ailleurs, leur gestion.

- L'administration centrale du ministère a été réorganisée par un décret du 19 mai 2000. Les fonctions d'expertise, d'évaluation, de gestion des crédits et des personnels ont été renforcées ainsi que le rôle de coordination de la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales. Le ministère bénéficie aussi de créations de postes relativement nombreuses depuis trois ans en administration centrale et dans les DIREN, même si certaines ne font que régulariser la situation de certains agents déjà en fonction (régularisation qui n'est pas encore terminée). Une mission interministérielle de réflexion sur l'organisation des services déconcentrés devrait bientôt rendre ses conclusions.

Le ministère de l'environnement dispose donc désormais des structures, en administration centrale, ainsi que des crédits et effectifs qui devraient lui permettre d'améliorer sa gestion. Il faudrait désormais qu'il mette rapidement en œuvre des outils adéquats d'orientation et de contrôle de gestion des services déconcentrés et des établissements publics placés sous sa tutelle.

CHAPITRE II - CULTURE ET COMMUNICATION

A - PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE : UN PÉRIMÈTRE RESTREINT

L'importance relative du budget de la culture a une portée symbolique.

Cette portée explique, par exemple, que les crédits d'aide publique à la lecture, destinés à abonder la dotation générale de décentralisation du ministère de l'intérieur compensatrice des transferts de compétence aux collectivités locales, soient en quelque sorte rattachés pour ordre au budget du ministère de la culture et de la communication (chapitre 41-10) – alors que les crédits correspondants (940 MF – 143,30 M€– dans le PLF pour 2001) sont transférés, au début de chaque exercice, au budget du ministère de l'intérieur.

Au-delà, la question de la part du budget du ministère de la culture et de la communication au sein de l'ensemble des crédits budgétaires doit cependant être remise en perspective.

1) - L'inscription d'aucun crédit de la communication

En dépit des attributions du ministre de la culture et de la communication, telles qu'elles sont définies par le décret du 11 juin 1997, le ministère n'est affectataire d'aucun des crédits budgétaires destinés à la communication

Les fascicules budgétaires du ministère traitent exclusivement de la culture.

Les fonds affectés à la communication dans le cadre du budget de l'État relèvent, d'une part de deux comptes spéciaux du Trésor (compte d'emploi de la redevance, évalué à 13,98 MdF – 2,13 Md€– dans le projet de loi de finances pour 2001, et fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, doté de 160 MF – 24,39 M€– dans le PLF pour 2001), d'autre part de crédits inscrits au budget des services généraux du Premier ministre (chapitre 34-95 « Abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'AFP », doté de 613 MF – 93,45 M€– dans le PLF pour 2001 ; chapitre 41-10 « aides à la presse », doté de 255,7 MF – 38,98 M€– ; chapitre 46-01 « Contribution forfaitaire de l'État au financement des exonérations de redevance de télévision », doté de 2 164,2 MF – 329,93 M€), et au budget du ministère des affaires étrangères (essentiellement au chapitre 42-14 « Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure », doté de 1 078 MF – 164,34 M€– dans le PLF pour 2001).

En 1996 et 1997, le budget du ministère de la culture et de la communication comportait un chapitre 43-70, intitulé : « Interventions culturelles dans le domaine de l'audiovisuel public », dont les crédits permettaient de subventionner les organismes bénéficiaires de la contribution forfaitaire de l'État compensatrice des exonérations de la redevance dans le domaine culturel (orchestre de Radio France ; la Sept-Arte ; INA). En 1998, ce chapitre a été supprimé et les crédits correspondants ont été rattachés au chapitre 46-01 « Contribution forfaitaire de l'État au financement des exonérations de la redevance » du budget des services généraux du Premier ministre.

Le budget du ministère de la culture et de la communication ne comporte donc plus aucun chapitre dédié à la communication.

2) - Le budget de la culture ne comprend pas l'ensemble des crédits de la culture

La part du ministère représente moins de 45% de l'ensemble des crédits budgétaires correspondant aux interventions de l'État dans le domaine culturel stricto sensu (hors communication)

Un document annexé au projet de loi de finances et intitulé « effort financier de l'État dans le domaine culturel » récapitule ces interventions, en étendant la culture aux secteurs de la presse écrite, de l'audiovisuel, et de l'animation culturelle.

Ce document prend en compte, outre le budget du ministère de la culture et de la communication (16,67 MdF – 2,54 Md€– dans le PLF pour 2001), les dotations ouvertes dans les autres budgets ministériels et destinées à des « objets d'ordre culturel » (22,38 MdF – 3,41 Md€– dans le PLF pour 2001, dont 9,9 MdF – 1,51 Md€– pour le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, et 7 MdF – 1,07 Md€– pour le ministère des affaires étrangères), les comptes spéciaux du trésor (compte d'emploi de la redevance : 13,98 MdF – 2,13 Md€– dans le PLF pour 2001, compte de soutien de l'industrie cinématographique : 2 877 MF – 438,60 M€– ; fonds de modernisation de la presse quotidienne : 160 MF – 24,39 M€), les taxes fiscales et parafiscales affectées en dehors des comptes d'affectation spéciale (323 MF – 49,24 M€– dans le PLF pour 2001), ainsi que les « dépenses fiscales » (4,73 MdF – 0,72 Md€– dans le PLF pour 2001, dont 4,5 MdF – 0,69 Md€– correspondant au taux de TVA réduit à 2,1% sur la redevance et les publications de presse).

Déduction faite de celles qui concernent la communication, les interventions de l'État dans le domaine culturel s'élèvent donc, dans le PLF pour 2001, à environ 38 MdF (5,79 Md€).

B - RÉGULARITE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Aucune irrégularité n'a été relevée sur ce ministère.

C - RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE ET RÉGULATION

La dégradation du taux de consommation des crédits d'investissement est le point déterminant de la gestion des crédits.

- ***Selon que l'on prend ou non en compte les dotations de la loi de finances rectificative pour 2000, le taux de consommation des crédits d'investissement du ministère de la culture et de la communication a diminué de 20 points ou de près de 14 points entre 1998 et 2000***

Entendu comme le rapport entre les mandatements nets et les ouvertures nettes de l'année (celles-ci étant égales à la somme algébrique des dotations de la loi de finances initiale, des reports de l'année précédente, des rattachements de fonds de concours intervenus au cours de l'année, des dotations éventuelles de la loi de finances rectificative, et des annulations éventuellement mises en œuvre au cours de l'année), le taux de consommation des crédits de paiement de l'ensemble des titres V et VI du budget du ministère est passé de 78,6% en 1998 à 75% en 1999 et à 58,8% en 2000.

Si on neutralise, pour l'année 2000, l'incidence des dotations complémentaires votées en loi de finances rectificative pour tenir compte des dégradations liées à la tempête de la fin de l'année 1999 (563 MF – 85,83 M€– au total), le taux de consommation des crédits de paiement passe de 58,8% à 65% - marquant alors une chute de 10 points par rapport à 1999 et de 13,6 points par rapport à 1998.

Cette dégradation révèle la très grande difficulté qu'à le ministère à consommer les crédits de paiement qui lui sont alloués.

En effet, entre 1998 et 2000, les mandatements nets sont passés de 3 649 MF (556,29 M€) à 3 498 MF (533,27 M€) (-4,1%), après s'être élevés à 3 892 MF (593,33 M€) en 1999.

Au cours de la même période, les dotations des lois de finances initiales n'ont pratiquement pas progressé (3 420 MF en 1998, 3 559 MF en 1999, 3 563 MF – 543,18 M€– en 2000), les annulations de crédits ont été négligeables (17,2 MF en 1998, 48,4 MF en 1999), les rattachements de fonds de concours n'ont enregistré aucune évolution significative (489 MF en 1998, 448 MF en 1999, 496 MF – 75,61 M€– en 2000), et, en dehors de l'année 2000 (supra), les dotations des lois de finances rectificatives ont été très faibles (néant en 1998, 101 MF en 1999).

La dégradation du taux de consommation de l'ensemble des crédits de paiement se traduit par l'accumulation des reports qui constitue le corollaire de la stagnation des mandatements nets : pour l'ensemble des crédits des titres V et VI, les reports de crédits de paiement se sont élevés à 614 MF en 1998, 993 MF en 1999 et 1 291 MF (196,81 M€) en 2000 - soit une augmentation supérieure à 100% au cours de la période.

Aussi, les reports représentent une part croissante de l'ensemble constitué par les dotations des lois de finances initiales et les reports : 15,2% en 1998, 21,8% en 1999, 26,6% en 2000, 39,9% en 2001 (en retenant, pour cet exercice, la dotation prévue dans le projet de loi de finances).

En 2001, si on suppose que le montant des rattachements de fonds de concours sera du même ordre de grandeur que celui des années précédentes (500 MF – 76,22 M€) et qu'il n'y aura pas d'annulation de crédits, ni de dotations complémentaires en loi de finances rectificative, le ministère de la culture disposera de plus de 6,6 MdF (1,01 Md€) de crédits de paiement, dont plus du tiers correspondront à des reports.

- ***La dégradation du taux de consommation des crédits de paiement a affecté tous les chapitres du titre V (investissements exécutés par l'État) et, au sein du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'État), le chapitre 66-91 (autres équipements)***

Pour les crédits du titre V, le taux de consommation, qui ne s'élevait qu'à 70,8% en 1998, s'est établi à 50% ou 59% en 2000 – selon qu'on prend en compte ou non les dotations complémentaires de la loi de finances rectificative.

Tous les crédits du titre V ont été affectés :

- le taux de consommation des crédits du chapitre 56-20 « patrimoine monumental » est passé de 73% en 1998 à 49,9% ou 62,9% en 2000 ;
- celui des crédits du chapitre 56-91 « bâtiments et autres investissements » est passé, entre 1998 et 2000, de 65,2% à 49,7%.

Pour les crédits du titre VI, le contraste est accusé entre ceux qui relèvent du chapitre 66-20 « Patrimoine monumental » et ceux inscrits au chapitre 66-91 « Autres équipements ».

Pour les premiers, le taux de consommation s'est maintenu, passant de 77% en 1998 à 77,8% en 2000 - mais en tenant compte, pour ce dernier exercice, des dotations additionnelles de la loi de finances rectificative, qui ont représenté 30,2% des ouvertures nettes de l'exercice. Si ces dotations étaient neutralisées, à l'instar de l'option retenue pour le chapitre 56-20, le taux de consommation serait supérieur à 100%.

Pour les seconds, le taux de consommation a chuté de près de 27 points, passant de 91,4% en 1998 à 64,5% en 2000.

Au sein de ce chapitre 66-91, la sous-consommation enregistrée en 2000 a surtout affecté la participation financière de l'État aux travaux de construction et d'aménagement des musées des collectivités locales, des centres dramatiques nationaux et régionaux et des lieux de diffusion de musique et de danse.

- ***Les explications de cette sous-consommation des crédits d'investissement sont multiples***

En ce qui concerne les opérations relevant du chapitre 66-91 « autres équipements », la responsabilité ne peut en être imputée au seul ministère de la culture et de la communication dans la mesure où il s'agit, dans la plupart des cas, d'investissements dont la maîtrise d'ouvrage incombe à des collectivités locales et sont cofinancés par elles. Il reste que la programmation de ces opérations pourrait sans doute être mieux assurée.

Pour ce qui est des investissements financés sur le chapitre 56-91, la sous-consommation des crédits affectés aux très grandes opérations tient pour partie aux aléas de tous ordres qui en affectent la conduite.

En ce qui concerne les opérations de restauration des monuments historiques imputées sur le chapitre 56-20 « Patrimoine monumental », l'insuffisance des crédits par rapport aux besoins, mise implicitement en évidence dans le dernier « bilan sanitaire » du parc immobilier classé monuments historiques établi par la DAPA en 1995, va de pair avec l'incapacité du ministère à consommer les crédits dont il dispose à cet effet.

Cette situation traduit la gestion particulièrement lourde des chantiers de restauration des monuments historiques, marquée par l'importance des contributions de tiers via les rattachements de fonds de concours, la complexité des procédures et la multiplicité des intervenants.

En fait, engorgé par un nombre sans cesse croissant d'opérations en stock (plus de 8 000 lots de restauration en 1997 et plus de 10 000 en 2000 pour les seuls monuments historiques appartenant à l'État), le système semble avoir atteint ses limites.

Cette saturation est d'autant plus inquiétante qu'elle se conjugue avec le montant dérisoire des crédits d'entretien, gage d'un coût accru des travaux de restauration lorsque ceux-ci s'avéreront inéluctables.

La décision de ne pas reconduire, pour la restauration du patrimoine monumental, la formule de la loi de programme à l'issue de la période couverte par la seconde de ces lois (1994-1997) paraît révélatrice à la fois du refus de dégager les moyens financiers nécessaires à la restauration des monuments historiques et d'un certain scepticisme quant à la capacité du ministère de la culture et de la communication de consommer des crédits en augmentation.

D - GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES (PERSONNEL, FONCTIONNEMENT, INTERVENTION, INVESTISSEMENT)

Près des deux tiers des dépenses ordinaires correspondent à des subventions.

En 2000, et après neutralisation des crédits du chapitre 41-10 « Dotation générale de décentralisation. Compensation des transferts de compétence dans le domaine de la culture », les dépenses ordinaires du ministère de la culture et de la communication se sont élevées à 11,37 MdF (1,73 Md€), dont 7 263 MF (1 107,24 M€) sur crédits du titre III et 4 105 MF (625,80 M€) sur crédits du titre IV.

65,3% de ces dépenses l'ont été sous la forme de subventions.

Ces subventions relèvent de deux catégories :

1) - Les subventions globalisées aux établissements publics nationaux se caractérisent par une certaine dispersion

Elles sont imputées sur le chapitre 36-60 et se sont élevées à 3 626 MF (552,78 M€) - soit près de 50% des dépenses de fonctionnement du ministère relevant du titre III.

Ces subventions ont été réparties entre 56 établissements publics, dont 22 écoles d'architecture.

Cinq établissements ont bénéficié de près de 60% de leur montant global : la Bibliothèque nationale de France (620 MF – 94,52 M€), l'Opéra national de Paris (571 MF – 87,05 M€), le Centre national des arts et de la culture Georges Pompidou (396 MF – 60,37 M€), la Cité des sciences et de l'industrie (290 MF – 44,21 M€), le musée du Louvre (274 MF – 41,77 M€).

En outre, des subventions spécifiques sont attribuées à divers établissements sur des crédits de deux chapitres du titre IV : le chapitre 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national », et le chapitre 43-92 « Commandes artistiques et achats d'œuvres d'art ».

En 2000, ces subventions sur titre IV se sont élevées à 473 MF (72,11 M€ dont 318,9 MF – 48,62 M€– imputés sur le chapitre 43-20 et 154,1 MF – 23,49 M€– sur le chapitre 43-92) et ont été attribuées à 32 établissements (dont 22 écoles d'architecture).

Le montant global de ces subventions spécifiques est égal à 13% de celui des subventions globalisées imputées sur le chapitre 36-60 « Subventions aux établissements publics » du titre IV.

Par établissement, ces subventions sont de montants très variables : 191,3 MF (29,16 M€) ont ainsi été accordés en 2000 au Centre national de la cinématographie, tandis que le théâtre de la Colline a bénéficié d'une subvention de 5,8 MF (0,88 M€).

De telles répartitions budgétaires ne facilitent pas la mesure exacte des interventions du ministère au profit des établissements publics nationaux. C'est en particulier le cas des établissements qui disposent d'une ligne budgétaire sur le chapitre 36-60, mais ne reçoivent aucune subvention à ce titre (Réunion des musées nationaux, Centre des monuments français) ou des subventions de montant très limité (Centre national de la cinématographie, Centre national du livre), tandis qu'ils bénéficient de subventions importantes imputées sur le chapitre 43-20 (Centre national de la cinématographie : 191 MF – 29,12 M€– en 2000 ; Centre national du livre : 21,8 MF – 3,32 M€– ; Centre des monuments français : 21,7 MF – 3,31 M€) ou sur le chapitre 43-92 (Réunion des musées nationaux : 59,2 MF – 9,02 M€– en 2000).

*

La création, en 1999, de quelque 30 services à compétence nationale placés, pour la plupart, sous l'autorité du directeur des musées de France, s'inscrit dans le prolongement des mesures prises par cette direction depuis 1987 pour doter les musées nationaux d'une certaine autonomie : 5 de ces musées ont été dotés du statut d'établissement public ; tous les autres ont été érigés, en 1999, en services à compétence nationale, dont les responsables ont la qualité d'ordonnateurs secondaires des recettes et des dépenses de fonctionnement, comme des crédits d'investissement qui leur sont délégués en matière de restauration des collections et de recherche. Des conventions tripartites, conclues entre ces services, la Réunion des musées nationaux (RMN) et la direction des musées de France (DMF) tendent à définir les modalités de fonctionnement des premiers dans le respect du rôle de la RMN et des prérogatives de la DMF.

Corollaire de cette autonomie tempérée, les moyens de fonctionnement de ces services à compétence nationale – qui comptent également le Service national des travaux – sont individualisés dans le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services à compétence nationale et des archives nationales ».

2) - Les subventions correspondant aux « interventions culturelles » sont de plus en plus déconcentrées

Elles se sont élevées à 4 044 MF (616,50 M€), dont 1 276,5 MF (194,60 M€) imputés sur le chapitre 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national », 2 518,4 MF (383,93 M€) sur le chapitre 43-30 « Interventions culturelles déconcentrées » et 249,1 MF (37,98 M€) sur le chapitre 43-92 « Commandes artistiques et achats d'œuvres d'art ».

Compte non tenu de celles qui ont été allouées, au niveau national, aux établissements publics nationaux (473 MF – 72,11 M€– supra), leur montant global s'est élevé à 3 571 MF (544,40 M€).

À hauteur de 995 MF (151,69 M€, soit 27,9% du total), ces subventions ont fait l'objet de décisions centralisées ; à hauteur de 2 576 MF (392,71 M€, soit 72,1% du total), de décisions déconcentrées, au niveau des DRAC.

Les subventions correspondant aux interventions culturelles décidées au niveau central, et autres que celles allouées aux établissements publics nationaux, ont bénéficié à 1 549 organismes(96)*, soit un montant moyen de 633 763 F (96 616,55 €) par organisme.*

949 de ces organismes ont bénéficié de subventions inférieures à 100 001 F (15 245,05 €), pour un montant global de 47,5 MF (7,24 M€), et 295 organismes, de subventions comprises entre 100 001 F et 300 000 F (45 734,71 €), pour un montant global de 57,8 MF (8,81 M€).

La part des subventions correspondant aux interventions culturelles et décidées au niveau des DRAC a continué de croître.

En 2000, les subventions accordées par les DRAC se sont en effet élevées à 2 576 MF (392,71 M€ dont 2 518 MF – 383,87 M€– imputés sur le chapitre 43-30 et 57 MF – 8,69 M€– sur le chapitre 43-92).

Pour le seul chapitre 43-30, la progression est de 21,5% par rapport à 1999 (2 073 MF – 316,03 M€) et de 44,8% par rapport à 1998 (1 739 MF – 265,11 M€).

(96) Les subventions attribuées, au niveau central, à 375 individus pour des commandes artistiques, des allocations de recherche... et pour un montant global de 13,3 MF (2,03 M€), ont été neutralisées.

Au cours de la même période, les subventions accordées au niveau central sur crédits du chapitre 43-20 à des organismes autres que les établissements publics nationaux ont diminué de 42%, passant de 1 387 MF en 1998 à 803,5 MF (122,49 M€) en 2000.

E - CONTRÔLE DE LA GESTION ET APPRÉCIATION DES MÉTHODES EMPLOYÉES

L'importance des concours financiers accordés aux établissements publics nationaux par le ministère de la culture et de la communication, essentiellement sous la forme de subventions globalisées, implique le développement de relations contractuelles fondées sur la définition d'objectifs précis, tant en ce qui concerne l'activité que la gestion de ces établissements, et l'exercice d'une tutelle vigilante disposant d'indicateurs lui permettant d'apprécier les résultats obtenus.

S'agissant des subventions correspondant aux « interventions culturelles », l'extrême dispersion des subventions accordées au niveau central ne peut que rendre problématiques, pour la grande majorité d'entre elles, leur gestion, le contrôle de leur pertinence, et la remise en cause éventuelle de situations acquises.

En ce qui concerne les subventions accordées par les DRAC, en l'absence de mise en service de l'application informatique Quadrille, destinée à assurer la transparence de l'ensemble des subventions accordées sur des crédits du titre IV, aucune analyse synthétique et chiffrée des subventions accordées ne peut être effectuée.

L'accélération de la déconcentration et le développement des interventions des collectivités locales dans le domaine culturel rendent indispensable la disponibilité d'un tel outil.

CHAPITRE III - ÉDUCATION NATIONALE

Le budget du ministère de l'éducation nationale comprend encore en 2000, et ceci depuis 1996, trois sections : enseignement scolaire, supérieur et recherche. La présente synthèse ne traite que des deux ensembles d'enseignement, scolaire et supérieur.

Les sections ne correspondent pas très exactement aux deux types d'enseignement

Aucune des deux sections n'isole parfaitement les seules dépenses correspondant à leur dénomination. Si les dotations des IUFM, instituts universitaires de plein exercice, ont été transférées sur la section de l'enseignement supérieur, la section scolaire comporte encore plusieurs types de dépenses se rapportant à l'enseignement supérieur : ainsi en est-il des charges de pension des personnels du supérieur, des dépenses d'administration centrale de l'enseignement supérieur, mais aussi, en 2000, des dépenses de personnel des services déconcentrés de la recherche (les directions de la recherche et de la technologie) ; les crédits relatifs aux classes préparatoires aux grandes écoles et aux sections de techniciens supérieurs dépendant des établissements scolaires restent au budget de l'enseignement scolaire. Pour ce qui concerne le supérieur, celui-ci supporte non seulement les dépenses liées à la formation, mais aussi toutes les dépenses d'infrastructure et de personnel liées à la double vocation d'enseignement et de recherche des établissements.

Des modalités d'exécution de la dépense en faveur de l'enseignement diverses d'un degré à l'autre

Les systèmes d'organisation et de gestion de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur sont très différents et conduisent à des modalités d'exécution du budget également différentes. Dans les deux systèmes, cependant, l'État prend directement à sa charge les rémunérations des enseignants, qui représentent la part majoritaire des dépenses. Dans l'enseignement supérieur, les dépenses d'enseignement sont à la charge directe des établissements, qui sont dotés par l'État de crédits de fonctionnement et d'investissement, établissements qui reçoivent par ailleurs des crédits importants du ministère de la recherche. Dans le système scolaire, les modalités d'exécution sont plus complexes. L'essentiel des crédits (87%) est délégué dans les services académiques qui en conservent une large part tant pour leurs besoins propres que pour mettre en œuvre directement les politiques publiques. Une autre part, au demeurant minime, est attribuée aux établissements d'enseignement secondaire. Les résultats de la gestion des deux sections au regard des exigences de la déconcentration ne peuvent donc qu'être très différents.

A - L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

De 1990 à 2000, le budget de l'enseignement scolaire a augmenté de 55%. Au cours de cette décennie, une première période de croissance rapide (jusqu'en 1994) a été suivie d'une période de croissance moins forte, mais encore élevée. Globalement, les crédits ouverts en 2000 ont augmenté de 3,8%, hors transferts et répartitions. En loi de finances initiale, la progression n'était que de 3,5% (308,5 MdF (47,03 Md€) en 2000 contre 298,2 MdF (45,46 Md€) en 1999), en progression moins forte qu'en LFI 1999 (4,3%) mais plus importante qu'en LFI 1998 (3,5%).

1) - Les problématiques du budget

La caractéristique principale du budget de l'éducation nationale est la part prépondérante qu'occupent les dépenses de personnel et **l'enjeu que représentent en conséquence la politique salariale, la gestion des carrières et la gestion prévisionnelle**. Au delà, trois caractéristiques méritent d'être soulignées.

a) - Les écarts entre prévision et exécution sont parfois encore importants

De ce point de vue, la situation a beaucoup évolué ces dernières années, sous l'effet de deux mouvements en sens inverse.

- Les dépenses de personnel représentant plus de 90% du budget, leur bonne prévision représente un enjeu important. Sur ces dépenses, on note une amélioration sensible de la qualité de la prévision budgétaire.

Alors que des insuffisances notables étaient constatées jusqu'en 1998, sur les principaux chapitres de rémunération principale, la dépense reste désormais dans les limites de l'autorisation budgétaire sous l'effet en particulier des améliorations dans le suivi des emplois et des effectifs grâce à l'utilisation de différents systèmes d'information : extraction des fichiers de paye, bases de gestion de personnel, enquêtes masse indiciaire, enquêtes auprès des contrôles financiers déconcentrés.

La limite que rencontrent ces améliorations est en grande partie due au fait que le contrôle financier déconcentré n'a pas encore produit la totalité des effets qui en sont attendus. Outre que les procédures fiables de connaissance précise de la dépense se sont mises en œuvre inégalement dans les académies, la dépense est largement conditionnée par les décisions de recrutement : si, en cette matière, les procédures au niveau central ont permis une maîtrise de l'évolution de la dépense, il n'en va pas toujours de même au niveau local. Les conditions dans lesquelles s'est effectuée la rentrée de 2000, qui a été accompagnée de nombreux recrutements d'enseignants non titulaires témoigne des risques qui sont courus en cette matière.

Plusieurs postes de dépenses ont encore révélé des insuffisances : les rémunérations des agents non titulaires, l'indemnité d'éloignement, l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISO) ainsi que les indemnités pour perte d'emploi.

- Pour ce qui concerne les autres dépenses (environ 11,5 MdF (1,75 Md€)), le taux de consommation des crédits peut apparaître satisfaisant globalement. Mais certains postes connaissent un niveau de consommation faible qui, de surcroît se détériore. L'exécution du budget 2000 aura été marquée par une sous-consommation encore plus forte que d'habitude : d'un montant de 500 MF (76,22 M€) en 1999, elle atteint, en fin d'exécution 2000, 1,5 MdF (0,76 Md€).

Une des explications tient vraisemblablement au rythme de gestion dans les services académiques. Celui-ci est très irrégulier, les factures sont accumulées pour règlement en fin d'année et dépassent alors les capacités d'absorption des services ; une part des crédits est aussi engagée en fin d'année, après la rentrée : ainsi apparaissent à la fois une sous-consommation des crédits et des restes à payer. Le ministère éprouve aussi de grandes difficultés à mettre en œuvre des mesures intervenant en cours d'année ; c'est ainsi que la loi de finances rectificative de 2000 a été très mal exécutée et qu'une grande partie des mesures nouvelles qu'elle prévoyait ne prendront effet ou ne seront soldées qu'au cours de l'année 2001, expliquant ainsi le faible niveau de la consommation des crédits ouverts en 2000 sur certaines lignes de fonctionnement et d'intervention ainsi que sur les crédits d'investissement.

Le ministère ne dispose pas, en outre, de tous les éléments nécessaires à un suivi efficace de l'exécution de la dépense en matière de crédits de fonctionnement, témoignant aussi probablement de la priorité accordée par les services au suivi des crédits de personnel.

b) - Le budget ne permet pas une identification claire de la réalité de l'intervention de l'État

Le budget de l'enseignement scolaire mêle des dépenses identifiées par nature et des dépenses identifiées par destination. Les lignes consacrées ainsi à quelques politiques, insertion ou orientation, crédits pédagogiques entre autres, comportent à la fois des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel. D'autres dépenses ne sont identifiées que par leur seul objet (éducation prioritaire par exemple).

Par ailleurs, l'utilisation finale des crédits de fonctionnement est parfois incertaine. Ainsi, pour des raisons différentes, dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement primaire, les dépenses finales ne sont pas connues précisément :

- dans le secondaire, nombre de dépenses sont à la charge des établissements, qui reçoivent à cette fin des crédits identifiés par leur objectif. Or, il n'y a pas encore de compte-rendu sur l'utilisation effective des crédits. En 1999, sur la base des comptes financiers analysés pour la première fois par le ministère, il est apparu que les « reliquats » dans les établissements concernant les fonds sociaux ou certaines enveloppes pédagogiques fléchées se montaient à 1,1 MdF (0,17 Md€), soit le montant d'une année de crédits ;

- dans le domaine de l'enseignement primaire, l'absence de structure support de l'école conduit à ce que les services académiques soient les ordonnateurs finals de la dépense, pourtant dispersée dans un très grand nombre de lieux d'usage (plus d'un millier d'écoles dans une académie). Outre la lourdeur des procédures et la charge qu'elle impose aux services académiques, ceux-ci n'assurent, sauf exception (par exemple parfois pour les ZEP) aucun suivi précis de la nature, du destinataire et du montant des diverses dépenses dites pédagogiques.

c) - La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales contraint les capacités d'intervention budgétaire du ministère

- Les textes portant répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'enseignement ne permettent pas d'éviter une certaine confusion en matière de prise en charge des actions pédagogiques.

La matière des nouvelles techniques de communication pose de manière générale cette question de frontières dans l'enseignement primaire comme dans l'enseignement secondaire. Bien qu'il s'agisse à l'évidence des moyens d'une politique affichée comme prioritaire par le ministère de l'éducation nationale, ceux-ci ne relèvent pas en totalité de la compétence de l'État. Pour ce qui concerne l'équipement informatique l'imputation sur le budget du ministère de moyens importants en cette matière, et de plus sur des crédits de fonctionnement, apparaît même contraire à la définition des compétences de l'État, limitativement énumérées par le décret du 25 février 1985(97), sauf à admettre une interprétation extensive de la notion de premier équipement des établissements.

- Pour soutenir l'action des collectivités locales, privé de possibilités d'intervention sur le budget du ministère de l'éducation nationale, le gouvernement a été conduit à mettre en place d'autres circuits de financement.

---

(97) « Les dépenses pédagogiques restant à la charge de l'État sont, en investissement, les dépenses relatives au premier équipement en matériel des établissements scolaires … ces dépenses concernent les matériels suivants : matériels informatiques ainsi que leurs logiciels d'accompagnement, systèmes de développement, matériels périphériques et notamment audiovisuels etc. » « Les dépenses restant à la charge de l'État sont, en fonctionnement, … la maintenance des matériels acquis par l'État … ».

Un chapitre a été ouvert en 1998 au budget des **charges communes** *pour porter le plan d'urgence en faveur des lycées. L'État souhaitait aider les régions à souscrire une enveloppe de prêts de 4 MdF (0,61 Md€) sur 4 ans en compensant le coût des emprunts pour un montant total de 600 MF (91,47 M€), pour faire face à ses exigences en matière immobilière, alors que celle-ci n'est plus de sa compétence. Le chapitre 41-25 a été ouvert en LFR 1998 et doté de 360 MF (54,88 M€). La LFI 1999 a opéré une ouverture complémentaire de crédits à caractère symbolique (0,1 MF (0,02 M€)). Aucune dotation nouvelle n'a été inscrite en LFI 2000. 360,1 MF (54,90 M€) de crédits étaient encore disponibles, alors que les dépenses nettes atteignaient 22,7 MF (3,46 M€), et alors qu'aucune dépense n'avait été constatée en 1999 sur ce chapitre. Ce type de procédure montre les limites des politiques initiées par l'État dans des matières qu'il ne maîtrise plus.*

Une autre procédure a été mise en place dans le cadre de la politique de la ville : les 50 MF (7,62 M€) inscrits sur le budget du ministère de l'éducation dans la loi de finances rectificative de 2000 que celui-ci ne pouvait pas employer directement ont été transférés sur le budget de la ***ville***.

Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement (TICE), il a mis en place un fonds de soutien aux collectivités locales de 500 MF (76,22 M€) à la Caisse des dépôts et consignations pour financer l'installation d'infrastructures adaptées à la mise en réseau des matériels informatiques et multimédias dans les écoles et les établissements scolaires. À la fin de l'année 2000, à peine une cinquantaine de collectivités avaient demandé à bénéficier du dispositif.

2) - Régularité de l'exécution budgétaire

L'exécution du budget 2000 n'a pas posé de problèmes importants en matière de régularité. On doit noter toutefois l'utilisation de la procédure de transformation d'emplois de 15 agents des services techniques en agents des services administratifs par le décret du 25 octobre 2000, qui n'a été pris que pour permettre aux agents des services techniques exerçant des fonctions administratives à l'administration centrale après avoir été préalablement détachés, puis intégrés, dans le corps des agents administratifs de se présenter aux concours exceptionnels de recrutement dans le corps des adjoints administratifs.

Par ailleurs, des chapitres ont connu des mouvements en sens contraire durant l'année 2000 : sur 13 chapitres ayant fait l'objet d'abondements par la loi de finances rectificative, cinq d'entre eux ont donné lieu à des annulations postérieurement à la loi de finances rectificative (pour certaines intervenues en conformité avec le contrat de gestion) ; trois ont connu des mouvements négatifs entre juillet et décembre supérieurs à la LFR : il s'agit des chapitres 31-90, 43-01 et 43-71 qui, de plus, ont laissé des reliquats de fin d'exercice significatifs.

3) - Respect de l'autorisation parlementaire

Tableau 73 - Ensemble des charges (prévisions et réalisations)

En milliards de francs

	Crédits initiaux (LFI)			Crédits ouverts (y compris répartitions et transferts)			Dépenses		
	1999	**2000**	**Δ**	**1999**	**2000**	**Δ**	**1999**	**2000**	**Δ**
Titre III	253,45	262,47	3,6%	214,54	221,55	3,3%	213,81	220,49	3,1%
Titre IV	43,98	45,36	3,1%	44,41	45,91	3,4%	44,10	45,33	2,8%
Sous total D.O.	*297,43*	*307,83*	*3,5%*	*258,95*	*267,46*	*3,3%*	*257,91*	*265,82*	*3,1%*
Titre V	0,65	0,58	-10,8%	0,82	0,90	9,8%	0,69	0,65	-5,8%
Titre VI	0,10	0,09	-10,0%	0,15	0,14	-6,7%	0,09	0,06	-33,3%
Sous-total C.P.	*0,75*	*0,67*	*-10,7%*	*0,97*	*1,04*	*7,2%*	*0,78*	*0,71*	*-9,0%*
Total	**298,18**	**308,50**	**3,5%**	**259,92**	**268,50**	**3,3%**	**258,69**	**266,53**	**3,0%**
Total (Md□)	**45,46**	**47,03**		**39,62**	**40,93**		**39,44**	**40,63**	

a) - Les modifications du montant et de la répartition des crédits votés

La progression, en 2000, des crédits ouverts intègre le montant exceptionnellement élevé de la loi de finances rectificative de juillet (+1 MdF (0,15 Md€)).

Si les reports de 1999 sur 2000 (669 MF (101,99 M€)) ont été plus importants que ceux de l'année précédente (542 MF (82,63 M€)), les annulations furent également plus fortes (170 MF (25,92 M€) en 2000 contre 97 en 1999). Les fonds de concours ont eux aussi été beaucoup plus élevés (331 MF (50,46 M€) en 2000 contre 133 MF (20,28 M€) en 1999). Les opérations de répartitions de crédits se sont traduites, comme en 1999, par un accroissement sensible des crédits gérés par le ministère de l'éducation nationale. Le solde des répartitions progresse de 5,1 MdF (0,78 Md€) à 6 MdF (0,91 Md€) (+17,6%), correspondant pour 99% aux crédits destinés aux emplois jeunes, en provenance du ministère de l'emploi et de la solidarité. Le solde des transferts (cf. tableau ci-dessous) demeure négatif passant de –44 MdF (6,71 Md€) en 1999 à – 47,8 MdF (7,29 Md€) ; ils servent principalement à financer la participation aux charges de pensions des personnels des sections scolaire et supérieur imputées sur le budget des ***charges communes***, et à porter sur le budget de l'enseignement scolaire les dotations concernant les cotisations sociales des personnels titulaires à partir de ce même budget.

- ***La loi de finances rectificative***

La loi de finances du 13 juillet 2000 a ouvert 1 080 MF (164,64 M€) de crédits supplémentaires portant à la fois sur les dépenses de personnel et sur les dépenses pédagogiques, les interventions ou les dépenses d'équipement en matière de technologies nouvelles. *Elle comportait aussi une annulation de 80 MF (12,20 M€) sur le chapitre 31-93*. Elle n'a connu qu'une mise en œuvre partielle en 2000, les crédits en fin d'année étant souvent supérieurs aux crédits ouverts en LFR.

- ***Les reports***

Dépenses ordinaires

Les reports constituent un phénomène constant : en 1997, les reports se situaient à 456,8 MF (69,64 M€) et à 498,2 MF (75,95 M€) en 1998. Il convient de souligner que si les reports de 1998 sur 1999 s'établissaient à 320,4 MF (48,84 M€), ils auraient dû atteindre 660,4 MF (100,68 M€) sans des annulations de crédits de près de 334 MF (50,92 M€). Les

reports de 1999 sur 2000 étaient de 458 MF (69,82 M€). Si leur montant relatif peut paraître faible, leur concentration sur certains chapitres pose problème, surtout quand ils sont, pour certains d'entre eux concomitants à des restes à payer (par exemple sur les chapitres 34-98, 37-20 et 37-82).

Les reports prévisionnels de 2000 sur 2001 seront encore plus importants. Ils atteignent potentiellement près de 1,5 MdF (0,23 Md€).

Les dépenses en capital

Les reports de 1999 sur 2000 étaient de 189 MF (28,81 M€) contre 204 MF (31,10 M€) l'année précédente. Ce niveau demeure élevé pour un budget initial de 754 MF (114,95 M€).

Les prévisions de report de crédits de 2000 sur 2001 sont quant à elles très élevées puisqu'elles atteignent 332 MF (50,61 M€) pour un budget initial de 671,4 MF (102,35 M€) auquel peuvent être ajoutés 150 MF (22,87 M€) de loi de finances rectificative (hors crédits ville), soit un taux de report de 40%. Bien que les dépenses en capital représentent une faible part des crédits du budget de la section scolaire, leur rythme de consommation demeure préoccupant. Au total, DO+DC, le niveau des crédits inutilisés est de 1,5 MdF (0,23 Md€), soit plus que le montant des crédits ouverts en loi de finances rectificative de juillet 2000.

b) - Le contrat de gestion

Le contrat de gestion pour 2000 s'est traduit par l'annulation de 170 MF (25,92 M€) et contient un objectif de reports de 660 MF (100,62 M€).

Les crédits non consommés reportables en fin de gestion 2000 ont atteint, en fait, près de 1,5 MdF (0,23 Md€) et ont donc largement dépassé tant les prévisions initiales que l'objectif fixé par le contrat de gestion en particulier sur les dépenses pédagogiques (chapitres 36-71 et 56-37), les aides à la scolarité (chapitre 43-71), la formation (chapitre 37-20), les dépenses de fonctionnement des services et l'investissement. Les crédits notifiés dans le cadre de la loi de finances rectificatives, ouverts trop tardivement pour être utiles dans les académies expliquent en grande partie ce montant de reports.

La mise en œuvre du contrat de gestion en 2000 a été marquée par plusieurs dysfonctionnements. La signature est intervenue très tardivement, le 13 octobre 2000. Auparavant, la loi de finances rectificative avait abondé des chapitres qui seront finalement concernés par les annulations. Les blocages intervenus à titre conservatoire ont été levés pour partie. La gestion de l'année budgétaire s'en est trouvée très perturbée.

Tableau 74 - Effets du contrat de gestion hors dépenses de personnel du titre III

En millions de francs

Chapitres	Blocage de crédits	Annulations effectives	Objectif de reports 2000/2001	Crédits reportables	Abondement par LFR juillet 2000
36-10	45,0	4,0			
36-71	70,0	71,5			196,08
37-83	40,0				156
43-01		20,0			50,05
43-02	15,0				52,04
43-71		74,5			8,50
56-37	50,0				150
66-33	50,0				50
Total	**270,0**	**170,0**	**660**	**1 500**	**662,6**
Total M□	**41,2**	**25,9**	**100,6**	**228,7**	**101,0**

c) - Les emplois : les surnombres

Au delà des emplois inscrits à son budget, le ministère bénéficie de surnombres. Cette pratique a acquis un caractère systématique.

Pour l'enseignement du premier degré, le volume des surnombres s'est très sensiblement accru entre 1999 (+350 titulaires) et 2000 (+950 titulaires et +4 125 stagiaires). Même si 4 125 emplois de stagiaires supplémentaires ont été créés au 1er janvier 2001, il demeurait à cette date 950 surnombres dont seulement 150 étaient gagés par des emplois de MISE, et pour lesquels aucun plan de résorption n'était programmé.

En ce qui concerne les personnels d'enseignement ou d'éducation du second degré, il y a depuis 1995, 1 243 surnombres (1 338 surnombres auxquels s'ajoutent 95 surnombres liés aux autorisations de recrutement de rentrée 2000), gagés partiellement par des crédits d'heures supplémentaires ou des emplois d'autres catégories.

En ce qui concerne les personnels ATOS, il y avait en 1999, 200 surnombres gagés par le gel de 200 MISE. En 2000, 250 surnombres entre le 1er janvier et le 1er septembre ont été autorisés par le Premier ministre par note du 21 décembre 1999 et par anticipation sur les 1000 créations d'emplois autorisées à la rentrée. Cette « avance » sur les emplois ATOS n'était pas nécessaire compte tenu de l'existence d'une réserve de gestion, sur le chapitre 31-90, au niveau de l'administration centrale (une centaine d'emplois sur 150 000) ou au niveau local.

Si les surnombres ont atteint des niveaux records en 2000, on peut noter un effort important de régularisation au budget 2001.

4) - Grandes fonctions budgétaires (personnel, fonctionnement, intervention, investissement).

a) - Dépenses par titre

La répartition des dépenses par titre de la section scolaire connaît une remarquable stabilité.

Tableau 75 - Présentation des dépenses nettes par titre

En millions de francs

	1998		1999		2000		Evol 98/00
Titre III	206 510,0	82,7%	213 817,9	82,7%	220 494,1	82,7%	+6,8%
Titre IV	42 492,4	17%	44 091,6	17%	45 334,2	17%	+6,7%
Dépenses ordinaires	**249 002,4**	**99,7%**	**257 909,5**	**99,7%**	**265 828,3**	**99,7%**	**+6,8%**
Titre V	614,6	0,2%	687,4	0,3%	651,4	0,3%	+6%
Titre VI	107,3	0,0%	95,2	0,0%	59,1	0,0%	-44,9%
Crédits de paiement	**721,9**	**0,3%**	**782,6**	**0,3%**	**710,5**	**0,3%**	**-1,6%**
Total	**249 724,3**	**100%**	**258 692,1**	**100%**	**266 538,8**	**100%**	**+6,7%**
Total M	**38 070,22**		**39 437,36**		**40 633,58**		

Les grandes fonctions assumées par le budget de la section scolaire ont fait l'objet d'une analyse dans la monographie publiée dans le rapport sur l'exécution du budget 1999. L'année 2000 appelle cependant quelques commentaires supplémentaires.

b) - Personnel

- ***La part des dépenses de personnel***

Les dépenses de personnel sont responsables de l'augmentation du budget de la section scolaire. Entre 1999 et 2000, le budget initial a augmenté de 10,3 MdF (1,57 Md€) alors que les seuls crédits ouverts pour les rémunérations identifiées dans les trois premières parties du titre III ont été accrues de 10,4 MdF (1,59 Md€).

La progression des dépenses nettes de rémunérations et de pensions des personnels du public et du privé (trois premières parties du titre III, troisième partie de titre IV et emplois-jeunes), est due à l'impact des créations d'emplois, des mesures catégorielles, de la politique de remplacement, de l'augmentation des heures supplémentaires.

Tableau 76 - Lignes de rémunérations identifiées au budget « enseignement scolaire »

En milliards de francs

	1998			1999			2000		
	LFI	**Crédits ouverts**	**Dépense nette**	**LFI**	**Crédits ouverts**	**Dépense nette**	**LFI**	**Crédits ouverts**	**Dépense nette**
1ère partie titre III (rémunérations)	172,6	172,8	172,0	177,0	176,9	176,1	181,0	181,4	180,8
2ème partie (pensions)	54,3	-	-	58,2	-	-	62,4	-	-
3ème partie (Charges sociales)	8,7	23	23,1	9,2	23,5	23,9	9,8	24,6	24,7
Chapitre 43-01 titre IV	32,0	32,3	32,3	33,0	33,1	33,0	34,3	34,2	34,1
Total rémunérations	**267,6**	**228,1**	**227,4**	**277,4**	**233,5**	**233,0**	**287,5**	**240,2**	**239,6**
Total Budget	**285,9**	**251,5**	**249,7**	**298,2**	**259,9**	**258,7**	**308,5**	**268,5**	**266,5**
% Rémunérations	93,6%	90,7%	91,1%	93,0%	89,8%	90,1%	93,2%	89,5%	89,9%

Il convient de rappeler que les dépenses de personnel ne sont pas toutes retracées dans les chapitres cités ci-dessus. En dépit des difficultés techniques d'identification de la part représentée par les dépenses de personnel sur certains chapitres des titres III et IV (pour certaines missions de formation, insertion, orientation etc., pour le forfait d'externat qui sert à rémunérer les emplois non-enseignants du privé ainsi que pour les emplois aidés, notamment les emplois jeunes), on peut estimer que la part des dépenses de personnel inscrites au budget de l'éducation nationale dépasse maintenant 97%.

- ***La situation des personnels non titulaires***

S'agissant du personnel non enseignant, il apparaît que la dépense était supérieure de 20 MF (3,05 M€) aux disponibilités du chapitre 31-96, fixé à 583 MF (88,88 M€). Mais l'enjeu principal est celui des personnels enseignants non titulaires, rémunérés sur le chapitre 31-97.

Tableau 77 - Dépenses de rémunération des personnels enseignants non titulaires

En millions de francs

Personnel enseignant	LFI 1999	Dépenses 1999	LFI 2000	Dépenses 2000
Écoles		0,21		0,10(98)
Lycées et collèges :				
Maîtres auxiliaires et divers	2 157,34	2 239,44	2 495,07	2 873,69
MI – SE	254,73	219,88	3 578,80	3 714,26
Assistants étrangers	177,12	144,75	204,69	166,07
Indemnisation du chômage	47,63	37,09	48,04	419,52
Autres dépenses	118,99	167,44	454,09	232,22
Total chapitre 31-97	**2 755,81**	**2 808,81**	**6 780,69**	**7 583,80**
Total M	**420,12**	**428,20**	**1 033,71**	**1 156,14**

Le déficit provient de l'absence de transfert des crédits d'indemnisation du chômage qui sont restés imputés sur le chapitre 31-93 alors que la rémunération des MI-SE était intégralement transférée sur le chapitre 31-97. Cet oubli a été corrigé au budget 2001 par une mesure nouvelle d'ajustement.

Mais le déficit du chapitre s'explique aussi par une insuffisance des crédits de rémunération des personnels non titulaires enseignants ou des MISE, en dépit de l'abondement de 40 MF (6,10 M€) par la LFR pour le recrutement de 1000 agents supplémentaires.

L'évolution des effectifs d'agents non titulaires rémunérés par le ministère de l'éducation nationale est due à deux facteurs opposés. 3 752 maîtres auxiliaires et conseillers d'orientation intérimaires ont été titularisés (par accès aux concours internes statutaires et organisation de concours réservés) en 2000. En revanche, la population des professeurs contractuels est en forte augmentation pour répondre aux besoins de remplacement des personnels partis en CFA, retraite ou CPA *ou en développement des temps partiels* et permettre de combler les vacances apparaissant encore après affectation de tous les personnels titulaires recrutés.

Tableau 78 - Effectifs autorisés et réels à la rentrée 2000

	Budget (1/9/2000) En ETP	LFR	Effectif réel (31/12/2000) Personnes physiques
M.A.	12 760		13 328
Contractuels	4 670	330	12 026
Total	**17 430**	**330**	**25 354**

La comparaison entre ETP et personnes physiques est délicate mais l'écart constaté entre les effectifs autorisés sur le chapitre 31-97 et le résultat du recensement effectué en fin d'année montre que des recrutements beaucoup plus importants que prévu ont été opérés à la rentrée 2000. Ce phénomène suscite quelque crainte sur la situation du chapitre en 2001, du fait de l'extension probable en année pleine des rémunérations versées sur la seule fin d'année 2000 et du cumul avec les effets des nouvelles règles sur le remplacement qui peuvent conduire à majorer les besoins d'enseignants.

(98) Non compris indemnisation du chômage

- ***Les heures supplémentaires***

Imputées sur le chapitre 31-95, les heures supplémentaires représentent un poste très lourd de dépenses, encore en augmentation rapide.

Tableau 79 - Heures supplémentaires – Évolution de la dépense

En millions de francs

1997			1998			1999			2000		
HSA.	**HSE**	**Vac.**	**HSA.**	**HSE**	**Vac.**	**HSA.**	**HSE**	**Vac.**	**HSA.**	**HSE**	**Vac.**
4331,5	1331,5	160,8	3734,6	1318,6	254,9	3418,5	1366,4	355,8	3591,9	1579,8	471,5
			-13,7%	-1,0%	+58,4%	-8,4%	+3,6%	+39,5%	5,1%	15,6%	32,5%

La diminution de la dépense enregistrée entre 1997 et 1998 s'expliquait par la baisse du taux des heures au 1er septembre 1998 (-17%). Entre 1998 et 1999, la baisse s'est poursuivie en raison de l'extension en année pleine de la baisse du taux, en dépit du renchérissement de la 1ère heure année. Entre 1999 et 2000, l'augmentation de la dépense résulte à la fois de la mise en œuvre de la réforme des lycées et collèges, de l'extension en année pleine du renchérissement de la première heure, du moindre rendement horaire des emplois et des mesures en faveur des lycées professionnels (+136,6 MF (20,82 M€) en LFR de juillet 2000). En fait, la réduction du nombre des HSA (-11 000) a été plus que compensée par l'augmentation du nombre des HSE (+800 000, soit l'équivalent de 22 000 HSA).

Ces évolutions aboutissent à une augmentation en volume de 2,5% des heures dispensées mais à une hausse de 5% de la dépense.

- ***Les emplois-jeunes***

Financés pour leur plus grande part par les répartitions en provenance du ministère de l'emploi et de la solidarité, les emplois-jeunes sont aujourd'hui, d'après les recensements du ministère, au nombre de 62 225.

Tableau 80 - Effectifs d'emplois jeunes

Effectifs	**31/12/98**	**31/12/99**	**31/12/2000**
Secteur enseignement public (36-71)	45 330	58 369	58 400
Secteur enseignement privé (43-02)	2 353	3 231	3 625
Secteur enseignement supérieur (36-11)	34	200	200
Total	**47 717**	**61 800**	**62 225**

Les effectifs d'emplois aussi bien que le nombre des ruptures de contrats (7 000 environ chaque année) sont stables depuis deux ans. Les effectifs recrutés restent en deçà de l'objectif initialement fixé à 70 000.

On constate à la fin de l'année 2000 des reliquats importants de crédits sur les différentes lignes concernées :

Tableau 81 - Rémunérations des emplois-jeunes (public et privé)

En millions de francs

	1997	**1998**	**1999**	**2000**
Crédits ouverts	600	3 948,08	6 180,35	7 233,56
Dépenses nettes	148,72	3800,56	6 044,46	6 674,55
Reliquats cumulés	451,28	598,80	734,69	1 293,70

- ***Les pensions***

La monographie jointe au rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 avait mis en exergue le poids croissant des dépenses de pensions, pesant tant sur le budget du ministère de l'éducation nationale que sur le budget des charges communes. Cette tendance s'est confirmée en 2000 : le montant à la charge du ministère s'accroît régulièrement de 4 MdF (0,61 Md€) par an. L'augmentation prévue du flux des départs à la retraite oblige à prévoir un accroissement significatif de ce poste de dépenses.

c) - Dépenses d'intervention

Cette catégorie de dépenses est consacrée majoritairement aux dépenses en faveur de l'enseignement privé qui n'appellent pas de remarques majeures (hormis les remarques sur les dépenses de personnel ci-dessus).

Le chapitre des bourses, quant à lui, fait office de réservoir pour le titre IV. La sous-consommation atteint régulièrement 150 MF (22,87 M€) à 200 MF (30,49 M€), sur un total de plus de 4 MdF (0,61 Md€). L'ajustement intervenu en 1999 pour les bourses de collège s'est révélé manifestement trop élevé, malgré l'augmentation du nombre de boursiers. La diminution du nombre de boursiers lycéens a accru le phénomène, conséquence de la faible revalorisation du plafond des bourses. Le chapitre a toutefois pu ainsi supporter la charge des bourses de mérite.

d) - Les dépenses en capital

Elles sont peu importantes sur la section scolaire. Leur gestion n'appelle pas de remarques particulières, hormis celles qui portent sur la consommation des crédits.

5) - Contrôle de gestion.

En matière budgétaire, le suivi des dépenses de fonctionnement doit certainement être amélioré. Une distinction plus nette entre les dépenses par nature et les dépenses par destination serait de nature à améliorer le suivi. Les lacunes actuellement constatées supposent parallèlement une amélioration de l'organisation de la gestion dans les services académiques.

En termes de résultats des politiques, le ministère dispose d'un appareil statistique très développé qui devrait lui permettre de servir sans trop de difficultés les indicateurs qu'il aura choisis. Le compte-rendu de gestion élaboré pour l'année 1999 montre que la question est plutôt celle du choix des indicateurs pertinents et de l'identification des objectifs : de ce point de vue, le ministère de l'éducation nationale est confronté à la difficulté de mettre en relation objectifs et indicateurs de moyens et de résultats, et d'opérer les regroupements nécessaires de lignes budgétaires en fonction des missions et de la nature des dépenses.

La présentation en quatre grands agrégats, enseignement secondaire, enseignement primaire, administration et intervention et établissements publics nationaux, outre qu'elle repose sur une analyse très fruste des missions du ministère, correspond à des regroupements de lignes disparates. Les deux premiers correspondent aux finalités des dépenses concernées, le quatrième à des acteurs institutionnels des politiques éducatives, le troisième, qui paraît regrouper des moyens communs, mélange aux crédits de fonctionnement de l'administration les crédits de l'enseignement privé (premier et second degré). Pour les deux tiers, les crédits inscrits dans cet agrégat d'un montant de 128,6 MdF (19,60 Md€) correspondent aux finalités des deux premiers agrégats, enseignement secondaire et enseignement primaire : il comprend en effet la totalité des rémunérations des enseignants du privé ainsi que les forfaits d'externat, et les crédits de pensions des personnels du public, voire même pour la partie relative aux pensions, à l'agrégat de l'enseignement supérieur. Le fait que les dotations à l'enseignement privé soit globalisées entre les deux niveaux d'enseignement ne devrait pas faire obstacle à une identification claire des actions concernées.

B - ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

De 1990 à 2000, le budget de l'enseignement supérieur est passé de 27,5 MdF (4,19 Md€) à 52,4 MdF (7,99 Md€) soit une augmentation en francs constants de 64%. Cette évolution, particulièrement forte sur les trois premières années de la décennie, s'est ensuite ralentie, avec un rythme moyen depuis 1994 de 3,25% par an (francs constants)(99). Elle se traduit par ailleurs par une sensible modification dans la structure des dépenses, modification qui se caractérise notamment par :

- le poids grandissant des dépenses d'action sociale, en augmentation de 90% en francs constants et dont la part atteint 18% de l'ensemble du budget contre 15% en 1990 ;
- la progression des investissements (+2,7 MdF (+0,41 Md€) soit 70% en francs constants) ;
- la diminution du poids des dépenses de personnel : elles représentaient en 1990 62% de l'ensemble du budget, elles n'en représentent plus que 57% en 2000.

1) - Les problématiques spécifiques

a) - Une maîtrise difficile de la gestion des crédits d'investissement

Les crédits d'investissement, qui représentent 10% du budget de l'enseignement supérieur, sont répartis sur quatre chapitres : deux chapitres de construction à maîtrise d'ouvrage État (56-10) ou à maîtrise d'ouvrage déléguée (66-73), deux chapitres consacrés à la maintenance et à l'équipement (66-71 et 66-72).

Si l'exécution des dépenses sur les deux derniers chapitres (dont une partie des opérations peut être assimilée à du fonctionnement) ne soulève pas de difficulté particulière, les conditions d'utilisation des crédits sur le 56-10 et le 66-73 ne cessent en revanche de se dégrader.

(99) 5% en francs courants.

Tableau 82 - Consommation des crédits de paiement (56-10 et 66-73)

En millions de francs

	1997	1998	1999	2000	2000 (M□)
Crédits initiaux	2 092	1 810	2 095	1 680	256
Crédits disponibles	2 595	2 533	2 972	3 194	487
Dépenses	1 927	1 801	1 572	1 598	244
Reports	668	732	1340	1 596	243
Taux de consommation	74 %	71 %	53 %	50 %	

Le niveau des reports sur ces deux chapitres atteint, en 2000, 1 596 MF (243,31 M€) (contre 668 MF (101,84 M€) en 1997)), ce qui représente, pour l'exercice sous revue, un montant équivalent à celui des dotations initiales.

La période 1997-2000 montre l'accélération du phénomène : les crédits de paiement disponibles, sous l'effet de reports de plus en plus abondants, augmentent de façon régulière (+23%) et ce en dépit d'un ajustement à la baisse des dotations initiales ; le tassement des dépenses (-17%) accélère la diminution du taux de consommation qui passe en 4 ans de 75% à 50%.

L'analyse des états de la CSI complète ce constat : le rythme d'utilisation des crédits conduit à des délais de paiement qui sont à présent de plus de deux ans sur les deux chapitres et le volume des restes à payer sur les opérations engagées passe de 1,4 MdF (0,21 Md€) en 1998 à presque 3 MdF (0,46 Md€) en 2000.

Cette sous-utilisation des moyens, si elle tient en partie à des raisons conjoncturelles (lancement du projet « Université du 3ème millénaire » (U3M) et des nouveaux contrats de plan État-régions (CPER), reprise économique du secteur du bâtiment, défaut de prévision sur les dépenses de l'exercice 2000, …) traduit également une maîtrise d'ouvrage défaillante. La multiplicité des intervenants, les difficultés rencontrées dans les marchés publics et l'insuffisante finalisation de nombreuses opérations se conjuguent pour retarder la mise en œuvre des travaux et la consommation des crédits. L'année 2001, considérée comme la véritable première année d'U3M., devra théoriquement conduire à redresser cette situation. Son bilan sera, sur ce point, révélateur de la capacité des différents acteurs à conduire les opérations d'investissement et à mobiliser les importants financements mis à leur disposition.

b) - La surdotation récurrente des chapitres d'action sociale

Les crédits d'action sociale représentent près de 20% du budget de l'enseignement supérieur. Ils sont répartis sur trois chapitres d'importance inégale (36-14, 46-11 et 43-71). Les deux premiers (fusionnés en loi de finances 2001) correspondent, en quasi-totalité(100), aux dotations de fonctionnement du centre national et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires. Le chapitre 43-71 supporte, quant à lui, les aides directes en faveur des étudiants. La gestion de ces aides est intégralement confiée aux CROUS dans le cadre du dossier social étudiant.

On observe une croissance soutenue des dotations consacrées à l'action sociale (+17%) alors que dans le même temps le budget de l'enseignement supérieur progresse de

(100) Sur un total de 1 760 MF, 1 735 MF sont consacrés au fonctionnement du CNOUS et des CROUS et 25 MF sont destinés au fonctionnement de l'agence Socrates, de la cité internationale universitaire de Paris et de l'observatoire de la vie étudiante.

seulement 8%. Les dépenses en revanche ne suivent pas cette pente et n'augmentent que de 13% (contre 9% pour l'ensemble de la section budgétaire). Cet effet de ciseau conduit à des reliquats de fin de gestion qui atteignent en 2000 près de 4% des dotations initiales (390 MF).

Ces reliquats ne concernent cependant que le seul chapitre des bourses étudiantes (43-71), la totalité des crédits ouverts sur les deux autres chapitres (36-14 et 46-11) étant intégralement ordonnancés au profit du CNOUS, à charge pour ce dernier de les répartir entre les centres régionaux.

Cette surévaluation des dotations du chapitre 43-71 fournit au ministère une marge de manœuvre importante en particulier dans le cadre des annulations de fin de gestion. Les crédits d'action sociale contribuent ainsi à hauteur de 55 MF (8,38 M€) en 1999 et 100 MF (15,24 M€) en 2000 aux mesures de régulation budgétaire.

2) - La régularité de l'exécution budgétaire

Une opération portant sur les crédits ouverts au chapitre 56-10 appelle une observation tenant à sa régularité.

Par un arrêté du 15 novembre 2000, 59 MF (8,99 M€) ont été annulés en AP et en CP afin de régler le coût de l'acquisition par le ministère de l'éducation nationale des bâtiments de la rue de Grenelle affectés jusqu'alors au ministère de l'économie des finances et de l'industrie. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a, par ailleurs, rattaché à la section enseignement supérieur, pour un total de 2,9 MF le produit de cessions d'immeubles de la section scolaire.

L'opération a ainsi conduit à détourner des crédits affectés aux constructions universitaires, dont les dotations étaient certes importantes, au profit des équipements de l'administration centrale moins bien dotés sur la section scolaire.

3) - Le respect de l'autorisation parlementaire

a) - Les modifications apportées aux crédits votés

La présentation qui suit reprend la répartition des crédits de l'enseignement supérieur par agrégat, qui distingue les crédits destinés à financer les prestations de services « Recherche » et « Enseignement » de ceux utilisés pour les programmes d'intervention (« action sociale »).

Les dotations initiales sont abondées en gestion de plus de 4 MdF (0,61 Md€). 55% de ce montant résulte du transfert, en provenance du budget des ***charges communes***, des crédits nécessaires au paiement des cotisations patronales d'assurance maladie des personnels titulaires.

Les reports constituent le second facteur d'augmentation des crédits votés et représentent un peu plus de 40% des modifications apportées en cours d'exercice. Concernant principalement les dépenses en capital, ils atteignent, en 2000, un niveau tout à fait considérable : 1,6 MdF (0,24 Md€), soit 3% de la loi de finances initiales et progressent de plus de 60% par rapport aux exercices précédents.

b) - Le contrat de gestion

Les contrats de gestion ont été reconduits en 2000 avec un double objectif : assurer le même montant de crédits reportables qu'en début d'année et constituer des mises en réserve de crédits pour un montant proche de celui de l'exercice 1999.

Tableau 83 - Annulations de l'exercice 2000. Arrêté du 15 novembre 2000

En millions de francs

	Contrat de gestion		Autres annulations	Total
	proposées	réalisées		
37-82	3	3		3
43-71	100	100		100
46-11	7	7		7
56-10	10	0	59	59
66-73	10	0		
Total	**130**	**110**	**59**	**169**
Total M□	**19,8**	**16,8**	**9**	**25,8**

En dehors des 59 MF (8,99 M€) annulés pour le remboursement au ministère des finances des locaux de la rue de Grenelle (cf. supra), les annulations de l'exercice s'effectuent dans le cadre du contrat de gestion et portent exclusivement sur les dépenses ordinaires et à plus de 90% sur le chapitre 43-71. La procédure du contrat de gestion ne compromet pas la réalisation des objectifs budgétaires d'autant que son volume reste assez peu significatif et représente moins de 0,3% des dotations initiales.

Le second volet du contrat de gestion qui prévoit le montant des reports de crédits sur l'exercice suivant (1,2 MdF (0,18 Md€) sur 2001) a en revanche été mis en œuvre sans grand succès. Comme en 1999, le solde d'exécution budgétaire 2000 (2,28 MdF (0,35 Md€)) dépasse en effet très largement les objectifs de reports(101). Cette situation trahit les difficultés grandissantes du ministère chargé de l'enseignement supérieur pour mobiliser les ressources mises à sa disposition et réaliser les objectifs (notamment en termes d'investissement) inscrits dans son budget.

4) - Les grandes fonctions budgétaires

a) - Présentation des dépenses par titre

Tableau 84 - Dépenses par titre

En millions de francs

	1998		1999		2000			Évol. 98/00
	Dépenses	Poids	Dépenses	Poids	Dépenses	En M□	Poids	
Titre III	37 014,9	73,9%	38 514,3	73,6%	39 912,0	6 084,6	73,5%	8%
Titre IV	7 974,2	15,9%	8 628,7	16,5%	8 910,2	1 358,4	16,4%	12%
Dépenses ordinaires	**44 989,1**	**89,8%**	**47 143,0**	**90,1%**	**48 822,2**	**7 442,9**	**89,9%**	**9%**
Titre V	802,0	1,6%	641,7	1,2%	658,8	100,4	1,2%	-18%
Titre VI	4 288,2	8,6%	4 546,9	8,7%	4 797,3	731,3	8,8%	12%
Crédits de paiement	**5 090,1**	**10,2%**	**5 188,6**	**9,9%**	**5 456,1**	**831,8**	**10,1%**	**7%**
Total	**50 079,2**		**52 331,6**		**54 278,3**	**8 274,7**		**8%**

Les dépenses nettes constatées sur le budget de l'enseignement supérieur sont passées entre 1998 et 2000 de 50 079 MF (7 634,49 M€) à 54 278 MF (8 274,63 M€), soit une hausse de 8,4% en trois ans.

(101) Les objectifs de reports du contrat de gestion 1999 s'élevaient à 838 MF et le montant effectif des reports de la gestion 1999 sur 2000 a représenté 1 645 MF.

Le titre III, qui représente 73,5% des dépenses, connaît une évolution en léger retrait par rapport à l'augmentation globale de la section et son poids relatif tend à diminuer. Le titre IV connaît en revanche une hausse significative de 11,7% entre 1998 et 2000, avec des dépenses qui augmentent de près d'un milliard de francs.

La croissance des dépenses en capital est beaucoup plus limitée (366 MF (55,80 M€) sur trois ans). Il s'agit toutefois d'une évolution contrastée. Les dépenses directes du ministère (titre V) diminuent de 18%. Les subventions d'investissement (titre VI) augmentent en revanche de 12% au cours de la période. Cette évolution s'est toutefois concentrée sur le seul chapitre 66-72 (maintenance et mise en sécurité des bâtiments), sur lequel un effort particulier a été fait, dans le cadre du plan de sécurité et des opérations de désamiantage.

b) - Présentation des dépenses par nature

Les dépenses sont réparties, par nature, entre cinq rubriques principales classées par ordre d'importance : les dépenses de personnel appréciées au moyen des première et troisième partie du titre III, les dépenses d'action sociale inscrites à trois chapitres (43-11, 43-71 et 46-11), les subventions de fonctionnement (34-98 et 36-11), l'investissement hors recherche et enfin la recherche elle-même, dont les dépenses correspondent aux articles recensés dans le BCRD. Une dernière rubrique plus marginale (divers) regroupe les examens et concours et les subventions à l'enseignement privé.

Tableau 85 - Dépenses par nature

En millions de francs

	1998		1999		2000			Évol. 98/00
	Dépenses	**Poids**	**Dépenses**	**Poids**	**Dépenses (MF)**	**En M□**	**Poids**	
Personnel	29 943,9	59,8%	31 289,2	59,7%	32 320,3	4 927,2	59,5%	7,9%
Aide sociale	8 202,6	16,4%	8 855,8	16,9%	9 308,5	1 419,1	17,1%	13,5%
Subventions de fonctionnement.	6 490,7	13,0%	6 520,7	12,5%	6 667,6	1 016,5	12,3%	2,7%
Investissement	3 157,3	6,3%	3 197,0	6,1%	3 306,1	504,0	6,1%	4,7%
Recherche	2 031,8	4,1%	2 219,4	4,2%	2 375,6	362,2	4,4%	16,9%
Divers	253,1	0,5%	291,6	0,6%	300,2	45,8	0,6%	18,6%
Total	**50 079,2**		**52 331,6**		**54 278,3**	**8 274,7**		**8,4%**

- ***Le personnel***

Avec 32 320 MF (4 927,15 M€), soit 59,5% des crédits consommés, le personnel occupe la première place. Les dépenses correspondantes sont en hausse de 7,9% (contre 8,4% pour l'ensemble de la section), ce qui confirme la tendance à la baisse de leur part relative, constatée depuis plusieurs années.

En excluant les fonctionnaires de l'administration centrale et des services académiques (dont les emplois sont ouverts au budget de la section scolaire), la masse des personnels qui participent à l'enseignement supérieur comprend un peu plus de 140 000 agents : des emplois budgétaires imputés sur la première partie du titre III (138 932 en 2000), au sein de la quelle des réaménagements d'imputation ont apporté dans les budgets 1999 et 2000 plus de clarté, et des emplois non budgétaires (5 067) dans les établissements sous tutelle, hors les CROUS.

Le nombre d'emplois financés en LFI**,** inscrits sur quatre chapitres distincts (31-05, 31-11, 31-71 et 31-96), progresse de près de 4% (5 601 emplois supplémentaires). Cette forte augmentation n'est toutefois qu'apparente, dans la mesure où elle résulte essentiellement du

transfert des crédits de rémunérations des moniteurs, du chapitre 43-50 (supprimé au budget 2000) vers le chapitre 31-96 (cf.supra). Les créations, stricto sensu, se limitent en réalité en 2000 à 1 668 nouveaux emplois : 1 196 emplois d'enseignants (796 titulaires et 400 ATER) et 472 emplois de personnels non-enseignants. Elles sont en retrait par rapport aux exercices précédents où les créations brutes d'emplois budgétaires étaient sensiblement plus importantes (2 328 en 1999 et 4 200 en 1998).

Contrairement aux emplois de personnel non enseignant dont l'utilisation est quasi-totale, tous les emplois de personnel enseignant ne sont pas utilisés. Le recensement opéré en fin d'année 2000 montre que sur les 75 223 emplois délégués à la date du contrôle, 73 802 sont pourvus, dont 2 390 pour asseoir le recrutement des ATER (3 430 ATER consomment 2 390 équivalents temps plein) et 363 pour asseoir le recrutement d'enseignants invités. Mais 1 421 emplois n'étaient pas utilisés au 1er janvier 2000 pour des recrutements. Selon les informations remontées des établissements, ils se répartissaient entre 737 emplois délégués mais utilisés pour gager des heures complémentaires et 684 emplois délégués et non utilisés pour des raisons diverses (attente de recrutement sur un poste libéré par un départ en retraite, gel provisoire de l'emploi pour les personnels en détachement ou en mobilité,…).

Parallèlement, l'exécution budgétaire a montré que les crédits étaient insuffisants en fin d'année, l'insuffisance de 31 MF (4,73 M€) ayant été couverte par un virement de 50 MF (7,62 M€) en provenance du chapitre 31-96. Si une partie de ce « déficit » s'explique par une mauvaise imputation des rémunérations des contractuels et ATER, encore portées sur le 31-11 où un excédent a été constaté, il est aussi dû à l'augmentation sensible et non-anticipée du nombre d'enseignants chercheurs surnuméraires (618 au 1er janvier 2000 contre 457 au 1er janvier 1999). Alors que les emplois ne sont pas tous occupés, la prévision budgétaire s'est donc avérée erronée, et devrait conduire à un réajustement des dotations.

- ***Les interventions d'aide sociale***

L'aide sociale absorbe en revanche un pourcentage de plus en plus important des crédits (17,1% en 2000, contre 16,4% en 1998) et augmente de plus de 13% sur 3 ans (+1,1 MdF (0,17 Md€)).

Compte tenu de la progression des dotations et des abondements en cours de gestion et en dépit d'une importante mesure de régulation, le montant des crédits ouverts en 2000 (7 944 MF (1 211,05 M€)) est supérieur de 9% à celui de l'exercice précédent. Les dépenses, malgré la poursuite du plan social étudiant, ne connaissent pas la même évolution et ne progressent que de 5%. Le taux de consommation du chapitre diminue de trois points par rapport à l'exercice précédent (95% contre 98% en 1999) et les crédits non consommés atteignent 390 MF (59,46 M€).

Certes, cette évolution, constatée principalement sur le chapitre 43-71, est vraisemblablement due à un « effet retard » du plan étudiant, dont les dotations ont été mises en place en fonction de l'échéancier prévu, alors que le rythme de consommation habituel des crédits et la nouveauté de certaines mesures ont été un frein à leur mise en œuvre. Mais on doit aussi remarquer que la sur-dotation des chapitres concernés est un phénomène ancien, constaté dès avant l'existence du plan social étudiant, qui n'a donc pas été résorbé, malgré les mesures successives d'annulation ayant concerné ce même chapitre depuis plusieurs années.

- ***Les subventions aux établissements – les dépenses en capital***

Les subventions de fonctionnement et l'investissement universitaire sont en retrait par rapport à l'évolution globale des dépenses de l'enseignement supérieur, avec une hausse modérée (respectivement 2,7% et 4,7%), qui conduit à diminuer le poids de ces deux rubriques dans la structure du budget de l'enseignement supérieur.

Les dépenses de recherche universitaire connaissent, elles, une progression sur la période considérée, de près de 17% (+350 MF (53,36 M€)).

Les constructions universitaires à maîtrise d'ouvrage d'État, imputées sur le chapitre 56-10 ont vu leur part diminuer lors des années récentes. Cette tendance est aujourd'hui renversée, les maîtres d'ouvrage délégués apparaissant moins désireux d'exercer l'option qui leur est ouverte. Mais la gestion du chapitre 56-10 est insatisfaisante.

Le total des AP disponibles (932 MF (142,08 M€)) est en léger retrait par rapport à l'exercice 1999, en dépit de reports abondants de la gestion précédente et d'une augmentation de près de 10% des dotations initiales. Cette évolution tient au volume des annulations (opération rue de Grenelle) ainsi qu'à des rattachements de fonds de concours en net recul. L'utilisation des AP retrouve un niveau comparable à ceux de 1996 et 1997 : les AP de l'exercice sont affectées à hauteur de 97% et ne laisse subsister qu'un faible reliquat de 28,5 MF (4,34 M€) sur l'enveloppe de « préfiguration » d'U3M.

La consommation des AP affectées ne cesse toutefois de se dégrader et il faut plus de deux ans et demi (2,6 ans) pour engager les autorisations de programme. Le stock d'AP restant encore à engager en fin d'exercice augmente de moitié et dépasse, en 2000, 1,1 MdF (0,17 Md€) (1 189 MF contre 792 MF) en 1999). Les paiements sont également en net retrait : ils s'élèvent à 655 MF (99,85 M€) et représentent moins de 48% du total des montants à payer. Les restes à payer s'établissent à 709 MF (108,09 M€), contre 644 MF (98,18 M€) en 1999 et 576 MF (87,81 M€) en 1998 et portent massivement sur les opérations des années antérieures. Le délai moyen de paiement, qui était de 1,7 année en 1998, dépasse à présent les deux ans (2,1 années).

Les dotations initiales en crédits de paiements ont tenu compte de cette situation et ont diminué de moitié par rapport à l'exercice précédent : 460 MF (70,13 M€) contre 877 MF (133,70 M€) en 1999. Mais sous l'effet des reports qui ne cessent de croître (967 MF (147,42 M€) en 2000, 611 MF en 1998 et 475 MF (72,41 M€)) et qui représentent, en 2000, plus de deux fois le montant inscrit en LFI, les crédits ouverts restent à un niveau élevé, à peu prés équivalent à celui des exercices précédents (1 540 MF (234,77 M€)). Compte tenu des conditions et du rythme d'utilisation des autorisations de programme, le taux de consommation des crédits de paiement, qui est passé de 92% en 1996 à 40% en 1999, laisse en fin d'exercice un reliquat de 881 MF (134,31 M€), soit 57% des dotations disponibles en 2000.

En fin de gestion 2000, le chapitre 56-10 se trouve ainsi dans une situation curieuse : l'ensemble des crédits de paiement ouverts sur la période 1995-2000 est supérieur à l'ensemble des AP ouvertes sur le chapitre (hors fonds de concours) sur la période : l'écart cumulé atteint, fin 2000, 820 MF (125,01 M€).

Si un certain nombre de difficultés techniques, nées de la complexité des projets ou des effets conjoncturels de l'amélioration de la situation du bâtiment peuvent être invoquées, il apparaît surtout que l'insuffisante finalisation des projets, dont les financements sont mis en place alors que les conditions de leur réalisation ne sont pas toutes réunies est pour une part importante à l'origine de cette situation.

Le suivi approximatif par l'administration centrale de la gestion des crédits en région ne permet pas encore une nette amélioration de la gestion du chapitre.

5) - L'utilisation des crédits et le contrôle de gestion

Il n'existe actuellement, au sein du ministère chargé de l'enseignement supérieur, aucune procédure formelle pour le contrôle de la gestion et pour le pilotage et le suivi des crédits. Cette

absence d'outils de gestion et d'indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs budgétaires et financiers est illustrée par la « sobriété » des comptes rendus de gestion budgétaire.

Limité à trois pages, pour l'enseignement supérieur, ce document se résume, en 2000, à une présentation, en exécution, des agrégats figurant dans les « bleus » budgétaires : enseignement supérieur, action sociale et recherche. Cette présentation est assortie de commentaires succincts sur la composition de chaque agrégat et ne comporte aucune identification des objectifs, ni aucune mesure de leur résultat.

a) - L'utilisation des crédits du chapitre 36-11 " Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement "

Ce thème du contrôle de la gestion et de l'utilisation des crédits budgétaires rejoint le sujet récurrent de l'emploi, par les universités, des subventions qui leur sont allouées.

Ces subventions, qui regroupent l'ensemble des crédits de fonctionnement et d'investissement, attribués aux établissements, représentent en 2000 un total de 9,7 MdF (1,48 Md€). Déduction faite des dépenses directes de rémunérations (32,3 MdF (4,92 Md€)) et des crédits d'aide sociale (9,3 MdF (1,42 Md€)), ce montant représente la quasi-totalité du budget de l'enseignement supérieur(102).

Le volet « évaluation » de la politique contractuelle (dont dépend pourtant la pertinence et la réussite de la démarche) apparaît encore marginal. Le flou des procédures, l'absence de réelles sanctions et la faiblesse des indicateurs ne permettent pas, en particulier, d'apprécier l'emploi des moyens contractualisés au regard des objectifs et des priorités qui ont été arrêtés

Le chapitre 36-11 illustre la difficulté que rencontre l'administration centrale à suivre l'utilisation des crédits qu'elle alloue aux universités et donc à mettre en place un contrôle de gestion qui suppose des données certaines. En effet, les crédits sont certes définis par leur objet pour certains d'entre eux dans les arrêtés de notification, mais en fait, une fois intégrés dans les budgets des universités, leur utilisation se fond avec celle des autres ressources disponibles dans les établissements. Par ailleurs, les comptes financiers des universités ne sont pas assez fins ni fiables pour connaître avec précision l'utilisation qu'elles font de leurs ressources. Ainsi, les crédits d'heures supplémentaires réellement dépensés par les établissements ne sont pas connus par l'administration centrale, dont les dotations ne couvrent vraisemblablement qu'un quart environ de ce type de dépense.

b) - Les « réserves » des universités

L'analyse des comptes financiers des EPSCP tend par ailleurs à montrer que les ressources budgétaires viennent alimenter les excédents financiers des établissements. Le poste consolidé des bilans appelé « réserves » augmente chaque année. Cette question des réserves des universités et l'analyse de leur montant appellent cependant la prudence. Une analyse des ressources des universités doit privilégier les notions de fonds de roulement et de trésorerie, qui seules permettent d'approcher, avec un minimum de rigueur, la réalité des moyens disponibles et la situation financière des EPSCP.

---

(102) Il est principalement alimenté par les crédits du chapitre 36-11 (6,4 MdF (0,98 Md€)), auxquels s'ajoutent les crédits d'équipement de la recherche universitaire (1,7 MdF (0,26 Md€) sur le chapitre 66-71), les dotations de maintenance et de mise en sécurité (1,3 MdF (0,20 Md€) sur le 66-72) et les financements correspondants aux opérations de construction déléguées aux universités (0,3 MdF (0,05 Md€) sur le 66-73).

La synthèse effectuée par la direction de l'enseignement supérieur, à partir des comptes financiers des établissements, révèle que le total de ces fonds de roulement atteint, en 1999, 6,5 MdF (0,99 Md€), ce qui représente une somme supérieure au montant de la subvention de fonctionnement (5,6 MdF (0,85 Md€) inscrit à l'article 10 du chapitre 36-11 en 2000). La trésorerie des établissements, d'un niveau équivalent à celui du fonds de roulement, s'élève, sur cette même année, à 6,7 MdF (1,02 Md€).

Tableau 86 - Indicateurs financiers des EPSCP (1995-1999)

En millions de francs

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Fonds de roulement	5 282	5 651	6 184	6 355	6 517
En jours de dépenses de fonctionnement	213	213	230	227	230
Trésorerie	5 238	5 838	6 190	6 412	6 718
En jours de dépenses de fonctionnement	211	220	230	230	237

On constate que le montant global du fonds de roulement augmente sur la période 1995-1999 de 23% en francs courants et 19% en francs constants. Il représente par ailleurs, en 1999, 230 jours de dépenses de fonctionnement, contre 213 jours, quatre ans auparavant. Comparé à une « norme » de 90 jours(103), ce montant signifie que les ressources disponibles dans les établissements d'enseignement supérieur représenteraient ainsi un volume de près de 4 MdF(104). Un tel montant, qui ne peut pas être assimilé à la seule thésaurisation des subventions reçues de l'État, appelle analyse et action de la part du ministère.

(103) Retenue par le ministère de l'éducation nationale.

(104) En considérant que tout ce qui dépasse un montant correspondant à 90 jours en dépenses de fonctionnement représente la partie mobilisable.

CHAPITRE IV - EMPLOI

A - PROBLÉMATIQUE SPECIFIQUE

Le budget de l'***emploi***, troisième budget civil après ceux des ***charges communes*** et de l'**éducation nationale**, s'élève à 122 068 MF (18 609,15 M€) dans la loi de finances initiale 2000 contre 162 051 MF (24 704,52 M€) en 1999.

Cette réduction est liée à un changement de périmètre. Le budget 1999 intégrait, pour 42 725 MF (6 513,38 M€), les compensations par l'État des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, des exonérations de cotisations d'allocations familiales et des aides accordées au titre de la réduction du temps de travail, inscrites jusqu'en 1998 au chapitre 44-75 des ***charges communes***.

Dans la perspective de la création prévue par l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec) ont été sorties du périmètre du budget de l'emploi, pour un montant de 39,49 MdF (6,02 Md€), les compensations d'exonérations sur les bas salaires financées par le produit du droit de consommation sur les tabacs, et les aides accordées au titre de la réduction du temps de travail.

Selon la structure retenue, les évolutions du budget de l'emploi ont été les suivantes en loi de finances initiale :

Tableau 87 – Évolution du budget de l'emploi – 1997-2000

En milliards de francs

	1997	**1998**	**1999**	**2000**
Budget à structure 1999 *Dont réduction bas salaires*	**150,4**	**155,6**	**162,1** *42,7*	**161,6**
Budget des **charges communes** *(réduction bas salaires)*	*40,3*	*38,5*		
Transferts Forec 2000 (réduction bas salaires)				*39,5*
Budget à structure 2000	**110,0**	**117,1**	**119,3**	**122,1**

À périmètre constant, ce budget augmente de 2,3% par rapport à la loi de finances initiale 1999, pour un taux global d'évolution des dépenses de l'État de 1,2%, ce qui traduit le maintien de la priorité accordée à la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

Compte tenu des ouvertures et des annulations intervenues en cours de gestion et au titre des deux lois de finances rectificatives - 4 260,29 MF (649,48 M€) ont été ouverts par les lois de finances rectificatives -, le total des ouvertures nettes de crédits s'établit à 129 911,78 MF (19 804,92 M€), soit une augmentation de 6,4% par rapport à la dotation initiale.

Le total des dépenses nettes est de 121 564,8 MF (18 532,43 M€), soit 93,57% du montant des crédits ouverts. Il avait été de 110 018,5 MF (16 772,21 M€) en 1998 (+ 10,5%, à structure constante) et de 158 765,2 MF (24 203,60 M€) en 1999, compte tenu du changement de périmètre signalé.

Dans un contexte de reprise économique, déjà constaté en 1999 et qui s'est poursuivi en 2000 - 517 000 emplois ont été créés en 2000 dans le secteur concurrentiel et le taux de chômage a diminué à 9,2% de la population active en décembre - ce budget tend à opérer un

certain redéploiement de l'action de l'État. Si l'aide à la formation professionnelle est stabilisée, les crédits peu discriminés pour les programmes d'aide au retour à l'emploi sont réduits alors que l'accent est mis sur les programmes ciblés tels les emplois jeunes. Les concours au fonctionnement du service public de l'emploi sont également accrus.

1) - La formation professionnelle

Après une augmentation de 6,9% entre 1998 - 24 615 MF (3 752,53 M€) - et 1999 - 26 312 MF (4 011,24 M€) – l'agrégat de la formation professionnelle s'établit en LFI à 25 902 MF (3 948,73 M€)(105) marquant une légère diminution par rapport à celle de 1999 (-1,56%). Cependant, le total des dépenses nettes(106), qui est de 26 116,25 MF (3 981,40 M€) , augmente de 10,8% par rapport à celui de 1999 (23 572,05 MF (3 593,54 M€)).

Une insuffisance de crédits de 1 309 MF (199,56 M€) est apparue sur les articles consacrés à l'apprentissage tandis que le nombre d'entrées en apprentissage dépassait de 17,8% les prévisions de la loi de finances initiale. Par ailleurs, un report de charges de près de 1 950 MF (297,28 M€) de la gestion précédente s'est produit en matière d'exonérations.

En revanche, les dotations en LFI concernant les contrats de qualification jeunes et adultes se sont révélées trop importantes en raison d'une montée en charge plus lente que prévu des contrats de qualification adultes (6 610 nouveaux contrats au lieu de 14 000) et d'une durée plus courte que prévu de l'ensemble de ces contrats.

Les dépenses concernant le fonctionnement des actions à la charge de l'État diminuent légèrement : elles représentent 1 142 MF (174,10 M€) pour une dotation en LFI de 1 239 MF (188,88 M€).

Pour la deuxième année d'exécution du contrat de progrès 1999 – 2003 de l'AFPA(107), la subvention de fonctionnement a augmenté par rapport à 1999 de 5% en loi de finances initiale (4 335 MF (660,87 M€)), de 3,9% en dépense effective (4 474 MF (682,06 M€)), compte tenu du rattachement de fonds de concours.

Les crédits consacrés à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ont été excédentaires en raison d'un moins grand nombre d'entrées en stages AFR (allocation formation reclassement) et en stages AFPA. Les dépenses ont été de 4 175 MF (636,47 M€) pour une dotation en LFI de 4 481 MF (683,12 M€). Les partenaires sociaux signataires de la convention du 29 juin 2000 relative au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage n'ont pas reconduit l'AFR.

Deux problèmes spécifiques peuvent être identifiés.

a) Les dotations consacrées à la formation en alternance diminuent de 2,45%, passant de 12,552 MdF (1,91 Md€) à 12,244 MdF (1,87 Md€). Le complément prévu, sous forme d'un rattachement de 500 MF (76,22 M€), par voie de fonds de concours en provenance du comité paritaire du congé individuel de formation (Copacif) sur les excédents du capital temps de formation, n'est pas intervenu. L'origine de ce fonds de concours attendu est la suivante. Un décret du 28 décembre 1999 a limité les disponibilités dont un organisme paritaire collecteur agréé gérant le congé individuel de formation (Opacif) peut disposer au 31 décembre d'une année donnée au tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos, et non plus

(105) Hors investissement.

(106) Hors investissement.

(107) L'AFPA fait par ailleurs l'objet d'un contrôle de la Cour.

à la totalité des décaissements du dernier exercice clos. Un autre décret, du 26 avril 2000, a harmonisé les règles de calcul des disponibilités excédentaires du capital temps de formation avec celles des régimes alternance et CIF. En application de ce dernier décret, le Copacif a encaissé 551 MF (84,00 M€) au titre des disponibilités excédentaires évaluées au 31 décembre 1999 (données provisoires). Il était prévu que le Copacif verse à l'État en 2000, par voie de fonds de concours, 500 MF (76,22 M€) à rattacher au chapitre 43-70 article 11, ce versement succédant à celui qu'avait effectué l'Agefal en 1998 et 1999, pour un même montant. Le comité ayant refusé d'effectuer ce versement volontaire, l'article 50 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000 a institué une contribution obligatoire au budget de l'État d'un montant de 500 MF (76,22 M€) prélevé sur les excédents financiers des OPCA appréciés au 31 décembre 2000 à verser avant le 30 juin 2001. Il y a donc eu un « manque à gagner » de 500 MF pour l'État sur la gestion 2000.

b) Les crédits inscrits au titre de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage (7 937 MF (1 209,99 M€)) ont été intégralement transférés aux régions en début d'exercice. En raison de la signature tardive des contrats de plan État – régions, le montant des crédits délégués aux préfets de région n'a été que de 358,1 MF (54,59 M€) pour une dotation de 397 MF (60,52 M€) en loi de finances initiale et un montant de crédits ouverts de 594,84 MF (90,68 M€) incluant notamment à un report de 257,5 MF (39,26 M€) de 1999.

2) - Les aides à l'emploi

Divers programmes ou dispositifs spécifiques ont, au fil du temps, été adoptés et financièrement dotés en application des choix et options successifs de la politique gouvernementale. Mais, quand bien même les priorités publiques évoluent, il reste indispensable de continuer à servir les aides pour lesquelles l'État a pris un engagement qui est généralement pluriannuel. Dans ces conditions, l'affectation des crédits d'aide à l'emploi est, d'un exercice à l'autre, frappé d'un coefficient relativement élevé d'inertie. Les réorientations ne peuvent se faire d'emblée que sur des volumes de crédit limités sauf, bien sûr, à prévoir un abondement important en ressources budgétaires supplémentaires entre deux exercices.

Depuis la loi de finances initiale 1998, une même inspiration a fondé la politique de l'État dans le secteur. À volume financier global croissant, les interventions ont été recentrées sur des dispositifs visant des publics spécifiques dont l'accès à l'emploi a semblé mériter un traitement particulier. En revanche, le niveau des aides pour les programmes ouverts à des publics largement définis a été soit stabilisé soit même réduit. Cette réorientation peut se justifier par le retournement de la conjoncture économique qui s'est traduit par une reprise de la création spontanée de nouveaux emplois. Il est aussi fondé sur le constat, résultant du caractère naturellement sélectif du marché de l'emploi, suivant lequel ces dispositifs généralistes tendent spontanément à privilégier les personnes relativement les moins défavorisées.

Des décalages peuvent être relevés entre crédits ouverts en LFI et dépenses effectives. Les constats ainsi opérés resteraient à apprécier et expliquer au terme de contrôles spécifiques à diligenter.

a) - L'accent mis sur l'aide ciblée

- ***Les jeunes***

Le dispositif des emplois jeunes, adopté à l'automne 1997 et essentiellement entré en vigueur au début de 1998, est, dans le domaine de l'aide à l'emploi, un choix majeur du gouvernement entré en fonction en juin 1997. L'aide de l'État est élevée puisqu'elle atteint en 2000, 96 500 F et dure cinq ans. Il avait été prévu en 1997 que 350 000 emplois à temps plein seraient créés d'ici 2002. Selon la direction du budget, ce chiffre n'est plus considéré comme

un objectif de postes à créer mais de jeunes à faire transiter par le dispositif. Les crédits au soutien de ce programme font l'objet, dans la nomenclature budgétaire, d'une individualisation au niveau d'un chapitre.

Les inscriptions de crédits en LFI ont, logiquement, fortement progressé avec la montée en puissance du dispositif. Elles sont passées de 8 MdF (1,22 Md€) environ en 1998 à 14 MdF (2,13 Md€) en 1999 et 21 MdF (3,20 Md€) en 2000 mais les dépenses nettes ont été inférieures de plus de 4 MdF (0,61 Md€) aux crédits ouverts en LFI de 2000. Selon les indications données à la Cour, les embauches auraient été réalisées au niveau prévu mais l'amélioration de la situation de l'emploi se serait traduite par des sorties du dispositif à un rythme plus élevé que prévu.

- ***L'"insertion par l'économique"***

Ce programme est destiné aux personnes, de tous âges, en situation ou en danger de précarité ou d'exclusion sociale. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a prévu une forte accentuation de l'aide de l'État et, en particulier, a envisagé le doublement, en trois ans, du nombre des places dans les diverses entreprises et structures d'insertion subventionnées par le ministère de l'emploi.

Les crédits inscrits en LFI au soutien de ce programme ont beaucoup progressé. En tenant compte de la compensation des exonérations de charges sociales, ils sont passés de 348 MF (53,05 M€) en 1998 à 701 MF (106,87 M€) en 1999 et 910 MF (138,73 M€) en 2000. Les dépenses ont été en 2000 de 785 MF (119,67 M€) alors qu'elles s'étaient établies à 814 MF (124,09 M€) en 1999.

b) - La réduction du volume des aides peu discriminées

Deux grands dispositifs sont concernés : dans le secteur non marchand, celui des ***contrats emploi solidarité*** *(CES) entré en vigueur en 1990 et, dans le secteur marchand, celui des* ***contrats initiative emploi*** *(CIE) créé en 1995.*

L'un et l'autre sont ouverts, potentiellement, à un public très vaste, dont le noyau dur est constitué par les chômeurs de longue durée. Le constat d'effets d'éviction entre catégories de chômeurs et le repérage de diverses dérives dans le recours à chaque formule ont conduit à décider un resserrement des crédits budgétaires prolongé par la recommandation faite aux responsables locaux du service public de l'emploi d'exercer une plus grande rigueur dans l'examen des demandes d'aide.

- ***les contrats emploi solidarité***

De 1998 à 2000, les crédits pour CES inscrits en LFI ont diminué, passant de 11,6 MdF (1,77 Md€) en 1998 à 9,9 MdF (1,51 Md€) en 1999 et 9 MdF (1,37 Md€) en 2000. Les dépenses ont été de 8 MdF (1,22 Md€) en 2000, en baisse de 12,7% par rapport à 1999.

Parallèlement, les crédits inscrits pour contrats emplois consolidés(108) (CEC) ont fortement progressé, de 3 MdF (0,46 Md€) en 1998 à 5,2 MdF (0,79 Md€) en 1999 et 5,3 MdF (0,81 Md€) en 2000. Mais la dépense en 2000 a été de 4,48 MdF (0,68 Md€), en baisse de 8% par rapport à 1999.

(108) Le contrat emploi consolidé (CEC) constitue une formule de pérennisation des CES sur plusieurs années mais il est limité normalement à un public dans une situation plus précaire que celle des titulaires de CES.

Il a été exposé à la Cour qu'en raison de la bonne tenue du marché du travail, les nouvelles entrées en CEC ont été moins nombreuses que prévu en LFI 2000 (-16%), tandis que la durée moyenne des CES a diminué de 10% en 2000 pour un nombre d'entrées sensiblement conforme aux prévisions de la LFI, expliquant les marges dégagées en exécution.

- ***les contrats initiative emploi***

Les crédits inscrits pour les CIE (prime et compensation des exonérations sociales cumulées) sont eux-mêmes en décroissance relativement ralentie depuis 1999. Ils ont, certes, diminué de 13 MdF (1,98 Md€) à 9,5 MdF (1,45 Md€) de 1998 à 1999 mais cette rétraction est principalement la conséquence d'une réduction du champ de la prime décidée deux ans plus tôt en 1996. Les crédits inscrits sont passés de 9,5 MdF (1,45 Md€) en 1999 à 7 MdF (1,07 Md€) environ pour 2000. La dépense globale pour 2000 a été de 7,5 MdF (1,14 Md€)(109), en diminution de 14% par rapport à celle de 1999.

c) - Les programmes en faveur des chômeurs de longue durée

En 2000, les crédits initialement ouverts pour le SIFE et les SAE (2 861 MF (436,16 M€) ont baissé de 8,1% et les dépenses (2,859 MF (0,44 M€)) de 18,8% par rapport à 1999. Si les dotations prévues pour rémunérer les stagiaires ont été insuffisantes, comme les années précédentes, la dépense relative au fonctionnement des stages s'est avérée inférieure à la dotation initiale.

d) - Le reclassement des travailleurs handicapés

L'augmentation par rapport à 1999 a été de 2,5%, en dotation initiale (5,6 MdF (0,85 Md€) comme en dépenses (5,7 MdF (0,87 Md€)).

e) - La promotion de l'emploi

À la suite de l'annulation par le Conseil d'État(110) de certaines dispositions de la circulaire relative au dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN), la mise en œuvre des aides aux projets a été suspendue pendant six mois. Alors que la loi de finances initiale avait ouvert 400 MF (60,98 M€) de crédits, les dépenses ont été limitées à 198 MF (30,18 M€). Elles sont toutefois supérieures de quatre fois à celles de 1999 (51 MF).

f) - Le retrait d'activité et la participation de l'État au financement du chômage

Alors que 15,33 MdF (2,34 Md€) avaient été votés en LFI pour 2000 au titre du financement du retrait d'activité et de la participation de l'État aux dépenses de chômage, le montant total des crédits ouverts en gestion a dû être porté à 17,36 MdF (2,65 Md€) et les dépenses ont été de 17,95 MdF (2,74 Md€).

L'insuffisance de crédits a concerné la subvention de l'État au fonds de solidarité. Cette insuffisance tient principalement, selon le ministère de l'emploi, à la prime de fin d'année, qui a été versée aux allocataires du régime de solidarité alors qu'elle n'était pas prévue au budget. Un constat de ce type avait été opéré pour les exercices antérieurs.

---

(109) Ce chiffre correspond à la dépense effective globale, incluant celle de l'ANPE et des organismes de sécurité sociale, alors que la dépense ACCT est de 6,88 MdF (1,05 Md€).

(110) Arrêt du 21 février 2000

Le coût total des allocations spéciales FNE a représenté 7 064 MF (1 076,90 M€) - il a été moindre que prévu en raison de sorties plus rapides du dispositif - dont 3 459 MF (527,32 M€) à la charge de l'État.

Le financement du dispositif de cessation d'activité de certains travailleurs salariés mis en place par un décret du 9 février 2000 devait être assuré par ces crédits mais aucune dépense n'est intervenue en 2000.

Le coût total des préretraites progressives a représenté 2 300,4 MF (350,69 M€) dont 2 218 MF (338,13 M€) à la charge de l'État. Le ministère explique l'insuffisance de la dotation budgétaire par rapport à la dépense par une collecte de fonds de concours inférieure aux prévisions et des sorties du dispositif moins importantes que prévu.

Par ailleurs, dans le cadre du règlement du contentieux entre l'État et les organismes de retraite complémentaire, le budget de l'emploi a pris en charge 650 MF (99,09 M€)(111) au titre de la compensation à l'AGIRC et à l'ARRCO de la validation des points de retraite complémentaire des préretraités et des chômeurs indemnisés par l'État. La convention signée le 23 mars 2000 entre l'État, l'AGIRC et l'ARRCO a fixé à 2 025 MF (308,71 M€) pour l'AGIRC et à 7 425 MF (1 131,93 M€) pour l'ARRCO le montant des sommes dues au titre des périodes antérieures au 1er janvier 1999 en précisant que, à compter de l'année 2001, les « pouvoirs publics »(112) verseraient chaque année, jusqu'à l'extinction de cette dette, 650 MF (99,09 M€) à l'AGIRC et 2 200 MF (335,39 M€) à l'ARRCO. À la suite de l'annulation par le Conseil Constitutionnel(113) de l'article 29 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 transférant à la charge d'un établissement public, le fonds de solidarité vieillesse, la couverture de la validation de périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'État, la disposition a été reprise par amendement gouvernemental lors de la première lecture par l'Assemblée nationale, le 11 janvier 2001, du projet de loi portant modernisation sociale (article 11 bis nouveau). Cette disposition conduit à modifier l'objet du fonds de solidarité vieillesse qui, à sa création en 1993, a reçu mission de prendre en charge les avantages de solidarité servis par les seuls régimes de retraite de base, à l'exclusion donc des régimes complémentaires. Elle a pour conséquence, tant pour 2000 que pour les années ultérieures, de réduire, afin de financer les politiques de l'emploi passées, les éventuels excédents futurs du fonds de solidarité vieillesse destinés à alimenter le fonds de réserve des retraites.

En 2000, l'État n'a pas participé au financement de l'association pour la gestion de la structure financière (ASF) compte tenu du retour à l'équilibre des régimes ARRCO et AGIRC ainsi que de la situation excédentaire de l'ASF.

3) - le financement des incitations à la réduction du temps de travail

Les incitations à la réduction du temps de travail, initiées par la loi du 11 juin 1996, ont désormais pour fondement la loi du 13 juin 1998, qui fixe l'objectif de réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires au 1er janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, et au 1er janvier 2002 pour les autres. La loi du 19 janvier 2000 a confirmé ces dispositions et institué un nouveau dispositif structurel d'allégement des charges sociales patronales lié à la conclusion d'un accord d'entreprise ou de branche étendue.

---

(111) Dont 55 MF (8,38 M€) à l'AGIRC et 595 MF (90,71 M€) à l'ARRCO. Ces crédits ont été ouverts par virement à partir du chapitre 44-01, article 10 « nouveaux services - nouveaux emplois », (décret du 11 août 2000).

(112) Article 5 de la convention du 23 mars 2000.

(113) Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000

Le budget de l'emploi pour 2000 n'inclut qu'une partie des crédits d'aide à la réduction du temps de travail résultant des lois de 1996 et 1998. En effet, l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a décidé la création du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de la sécurité sociale (Forec) chargé de financer au-delà du 1er janvier 2000 les allégements de charges sociales patronales, dont celles liées à la réduction du temps de travail, et appelé à bénéficier de ressources qui lui seraient directement affectées. La contribution budgétaire de l'État, fixée en loi de finances initiale à 4,3 MdF (0,66 Md€), inscrite sur le chapitre 44-77, article 10, du budget de l'***emploi***, devait équilibrer le dispositif.

La mise en place, par décret en Conseil d'État, de cet établissement public administratif, n'est pas intervenue à ce stade. L'ACOSS reçoit les fonds qui auraient dû revenir au Forec et assure les missions prévues pour ce dernier(114).

Les dotations inscrites en LFI au chapitre 44-77, à l'article 10 pour les exonérations de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail prévues par la loi de 1998 et à l'article 20 pour celles prévues par la loi de 1996 étaient au total de 7 020 MF (1 070,19 M€). Le montant de dépenses a été, sur ces deux articles, supérieur de 2 167 MF (330,36 M€) aux crédits de la loi de finances initiale, en raison notamment d'un report de charges de 1 253 MF (191,02 M€) de la gestion précédente, qui n'a pu être couvert par un report de crédits de 331 MF (50,46 M€). Les crédits nécessaires ont été ouverts par redéploiement interne au chapitre pour 706 MF (107,63 M€) et, à hauteur de 1 130 MF (172,27 M€) par la loi de finances rectificative.

Les différentes exonérations de cotisations sociales liées aux bas salaires (article 30), aux entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine (article 41), dans les zones franches (article 42), en Corse (article 43), dans les DOM (article 60) et les exonérations de cotisations familiales (article 81 du chapitre 44-77) ont également donné lieu à un report de charges de près de 1 870 MF (285,08 M€) de la gestion précédente. Les dotations initiales de 3 016 MF (459,79 M€) ont dû être abondées de 2 907 MF (443,17 M€) en loi de finances rectificative.

L'importance de ces écarts entre la loi de finances initiale et les dépenses exécutées montre la grande difficulté à chiffrer le coût des exonérations de cotisations sociales, décidées au titre de l'exercice précédent.

La dotation budgétaire de 1999 a permis de couvrir les exigibilités de janvier à décembre 1999 ; mais aucune dotation budgétaire n'avait été inscrite au titre des exigibilités de janvier 2000, en raison de la mise en place prévue du Forec. Pourtant les exonérations de janvier 2000, dont le fait générateur – la période de salaire - se situe en 1999, ne pouvaient qu'être antérieures à la date d'entrée en vigueur de la prise en charge financière par le Forec. En droits constatés, les dépenses du Forec 2000 devaient correspondre à des périodes de salaire de janvier à décembre 2000, c'est-à-dire aux 12 échéances de cotisations allant de février 2000 à janvier 2001.

À la suite de l'annulation par le Conseil Constitutionnel(115) de la disposition légale prévoyant une contribution au titre des heures supplémentaires (dont un produit de 7 MdF (1,07 Md€) était attendu), il a été prévu à titre rétroactif par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (art. 11) et la loi de finances rectificative de fin d'année de transférer au Forec la totalité du droit sur les alcools perçu par le fonds de solidarité vieillesse (5,4 MdF (0,82 Md€) et le reliquat, estimé à 3 MdF (0,46 Md€), du droit de consommation des

(114) Cf. note page 65.

(115) Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.

tabacs manufacturés. Toutefois cette dernière disposition a aussi été annulée par le Conseil Constitutionnel(116).

En trésorerie, le montant des recettes affectées en 2000 à l'ACOSS en lieu et place du Forec a été de 59 MdF (8,99 Md€) pour un montant d'exonérations de 72,18 MdF ; l'écart entre encaissements et décaissements a été de 13,1 MdF (2,00 Md€)(117).

En droits constatés au titre de l'exercice 2000, le montant des exonérations supporté par l'ACOSS – concernant à la fois le régime général et la mutualité sociale agricole - de février 2000 à janvier 2001(118) atteint 75 MdF (11,43 Md€) tandis que les recettes au titre de l'exercice 2000 – de février 2000 à janvier 2001 - ont été de 64,5 MdF (9,83 Md€). L'écart en droits constatés s'élève donc à un montant de 10,5 MdF (1,60 Md€)(119) qui constitue une créance de l'ACOSS sur l'État en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

B - RÉGULARITE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

L'exécution budgétaire ne fait pas apparaître de problème significatif de régularité. Toutefois, l'absence de comptabilisation des engagements pluriannuels pris dans le cadre du titre IV, sans constituer une irrégularité au regard de la loi organique, ne permet pas d'identifier clairement les risques financiers pesant sur l'État de ce fait.

Pour les seuls emplois jeunes, concernant les paiements effectués par le Cnasea(120), l'engagement de l'État est évalué par le ministère à 45 MdF (6,86 Md€) de 2001 à 2005.

C - RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE ET RÉGULATION

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale, 122 068,150 MF (18 609,17 M€), puis accrus par les lois de finances rectificatives, ont été affectés par des mouvements de nature réglementaire dont le solde est positif de 3 583,33 MF (546,28 M€) et qui n'appellent pas d'observation particulière : le montant des annulations a été de 5 611,76 MF (855,51 M€) dont 79,54 MF (12,13 M€) sur des fonds de concours ; le solde des virements, transferts, répartitions est négatif pour 7 461,14 MF (1 137,44 M€) ; les fonds de concours rattachés (nets des annulations) ont été de 8 029,64 MF (1 224,11 M€) et les reports de 1999 sur 2000 ont été de 8 626,590 MF (1 315,12 M€).

Un contrat de gestion prévoyant la mise en réserve de 1 MdF (0,15 Md€) est intervenu, concernant les chapitres 44-01 (emplois jeunes) pour 500 MF (76,22 M€), 44-70 (CES, CEC, CIE) pour 300 MF (45,73 M€) et 44-79 (promotion de l'emploi) pour 200 MF (30,49 M€).

(116) Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

(117) Source : ACOSS et direction de la sécurité sociale.

(118) Exonérations de cotisations sur les salaires versés de janvier 2000 à décembre 2000.

(119) Source : ibidem.

(120) c'est-à-dire pour les emplois recrutés par les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations, le ministère de l'emploi n'étant pas en mesure d'effectuer une évaluation similaire pour les postes gérés par les ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice.

D - GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

Le nombre d'emplois est de 10 115 dans la loi de finances initiale - 927 pour l'administration centrale et 9 188 pour les services déconcentrés -. Ces chiffres incluent la création nette de 130 emplois, contre 315 en 1999. Les dépenses de personnel se sont élevées à 2 109 MF (321,51 M€), en progression de 5,7% par rapport à 1999.

Les dépenses de fonctionnement des services se sont élevées à 963 MF (146,81 M€), en progression de 6,3% par rapport à 1999. La subvention de fonctionnement à l'ANPE, dans le cadre du troisième contrat de progrès 1999 – 2003, a progressé de 10,3% en loi de finances initiale (6 358 MF soit 969,27 M€) et le montant de la subvention versée s'est élevé à 6 882 MF (1 049,15 M€), compte tenu notamment de 408 MF (62,20 M€) de fonds de concours.

Au titre V, alors que les autorisations de programme ouvertes pour financer les équipements administratifs avaient augmenté de 22,11% en 1999, elles baissent de 13,47% en 2000. Cette diminution concerne, pour la presque totalité, les crédits d'équipement des services déconcentrés. Au titre VI, les crédits ouverts en autorisations de programme s'élèvent à 499 MF (76,07 M€). Ils concernent pour 72% les subventions d'investissement au profit de l'AFPA.

Compte tenu des modifications intervenues en cours de gestion, le budget de l'emploi disposait pour 2000 de 731,34 MF (111,50 M€) au titre des autorisations de programme utilisables. Celles-ci ont été consommées en moyenne à 72%. Globalement, l'évolution à la baisse du taux d'utilisation des autorisations de programme, déjà constatée antérieurement, se poursuit en 2000. Cette baisse affecte particulièrement les équipements administratifs dont le taux de consommation se situe à 30%. Le taux d'utilisation des autorisations de programme du fonds de la formation professionnelle (47%) se situe à un niveau légèrement inférieur à celui des deux dernières années. Au 31 décembre 2000, sur un total d'autorisations de programme déléguées de 399 MF (60,83 M€), seulement 149,1 MF (22,73 M€) ont été subdélégués (38%). La grande masse des autorisations de programme sans emploi en régions a trait au fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale au titre des contrats de plan.

Il restait au titre VI, en 2000, 6,40 MdF (0,98 Md€) d'autorisations de programme non affectées, principalement pour l'expérimentation des conditions de travail. Les crédits ont été transférés du titre VI au titre IV.

Le montant des crédits de paiement ouverts en LFI pour les titres V et VI s'élève à 565 MF (86,13 M€) ; compte tenu d'un report de 419 MF (63,88 M€), le montant des crédits de paiement ouverts s'élève à 984 MF (150,01 M€), dont 52% ont été consommés.

E - CONTRÔLE DE LA GESTION

Il n'existe pas de schéma directeur spécifique à l'information comptable. Les données financières et comptables sont organisées et traitées dans le cadre du schéma directeur des systèmes d'information du ministère de l'emploi. Le ministère a indiqué qu'un plan stratégique relatif aux applications financières du schéma directeur serait disponible à la fin du premier trimestre 2001. Le schéma directeur du ministère est défini sur trois années. Le dernier schéma directeur, couvrant les années 1998-2000, vient de faire l'objet d'une actualisation pour les années 2001-2003.

Le ministère (secteur emploi) continue la mise en place des moyens internes et des procédures de marchés permettant de se raccorder au système Accord au premier trimestre 2003.

CHAPITRE V - SANTÉ

A - LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES DU MINISTÈRE

1) - La croissance sensible de ce budget en 2000 ne doit pas masquer le fait que l'État intervient peu dans le financement des dépenses de la santé

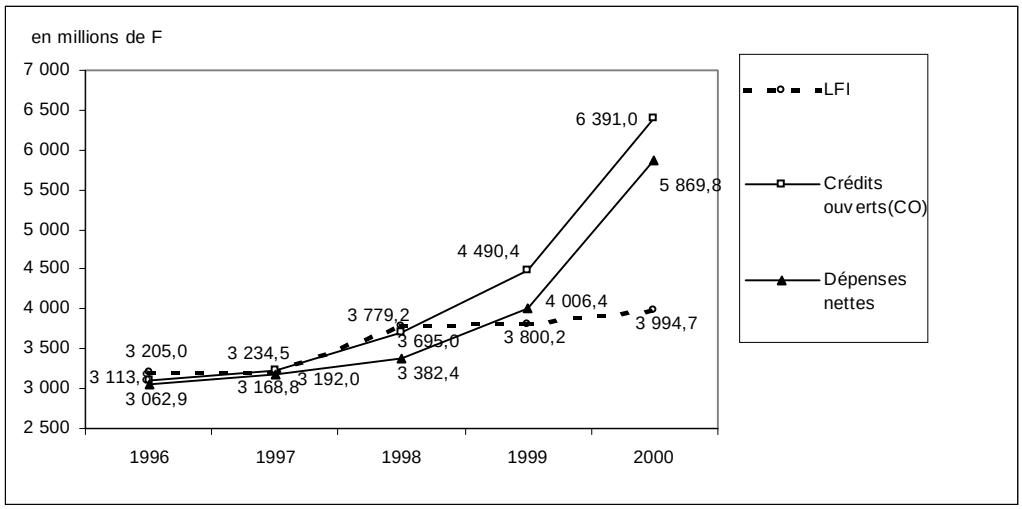
Le budget de la santé peut être individualisé à partir des deux agrégats correspondant à ce domaine d'action du ministère de l'emploi et de la solidarité :

- l'agrégat « politique de santé publique » sous lequel sont rassemblés les crédits alloués aux grandes interventions de prévention, dépistage, épidémiologie, information, notamment en matière de maladies transmissibles ou de lutte contre les pratiques addictives ;
- l'agrégat « offre de soins » qui regroupe les financements à destination des structures et des réseaux, comme les dotations aux services de santé des DOM-TOM et les subventions aux ARH, ainsi que les actions de formation dans le domaine médical et paramédical.

Ces agrégats mesurent la contribution financière de l'État dans le domaine de la santé, hors dépenses d'administration générale qui sont communes à la santé et à la solidarité. Ils représentent moins de 5% des crédits du fascicule budgétaire santé et solidarité, soit 4 MdF (0,61 Md€) en LFI 2000(121).

À structure constante, la progression de ce budget entre 1999 et 2000 est proche de 10% en LFI, traduisant ainsi les priorités sanitaires du gouvernement. Elle est de 48% en ce qui concerne les crédits ouverts, compte tenu notamment des 2,2 MdF (0,34 Md€)(122) de moyens supplémentaires votés en LFR pour financer le protocole d'accord du 14 mars 2000 en faveur du service public hospitalier.

Tableau 88 : Évolution des dépenses nettes des agrégats *politiques de santé publique* et *offre de soins*



(121) L'essentiel des crédits du fascicule, soit 81,2 MdF (12,38 Md€) concerne la solidarité ; les crédits relatifs à l'administration générale s'élèvent à 5,5 MdF (0,84 Md€).

(122) 2 200 MdF (335,39 Md€) ont été ouverts en DO et 600 MF (91,47 M€) en AP.

Les données de la comptabilité nationale permettent une mise en perspective des crédits d'État par rapport aux autres sources de financement des dépenses de santé que sont la sécurité sociale, les mutuelles, les sociétés d'assurance, les institutions de prévoyance et les ménages.

En 1999(123)*, la dépense courante de santé*(124) *s'est élevée à 871,4 MdF (132,84 Md€), dont 93,6% sont consacrés aux malades et 2,4% à la prévention. La part de l'État dans ce financement n'est pas distinguée de celle des collectivités locales mais au total, État et collectivités locales financent 4,4% de la dépense courante de santé. Ces moyens sont essentiellement consacrés à la formation (87% du financement), la prévention (48%) et la recherche. En revanche, ils n'interviennent que pour 1% des dépenses pour les malades.*

Ce partage des financements dans le domaine de la santé sera à prendre en considération pour définir des indicateurs significatifs de mesure de l'efficacité de la seule action de l'État, et notamment de celle du ministère en charge de la santé(125).

2) - La répartition des charges entre l'État et l'assurance maladie n'apparaît pas toujours rationnelle

En 1999 et 2000, différents transferts de charges sont intervenus entre le budget de l'État et celui de l'assurance maladie

Le changement de statut des centres d'hygiène alimentaire et d'alcoologie (CHAA) a conduit, en 1999, à une réduction des dépenses de l'État de 122,9 MF (18,74 M€) à la charge des caisses de sécurité sociale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 transfère aux organismes d'assurance maladie la part à la charge de l'État des dépenses relatives au dépistage et au traitement de certaines maladies réalisés par les consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG) et les centres de planification ou d'éducation familiale (CPEF). Le même texte organise également la prise en charge par les régimes d'assurance maladie, à compter du 1er janvier 2000, des dépenses liées aux cures de toxicomanie réalisées avec hébergement dans les établissements de santé. Ces deux mesures s'analysent comme un transfert de charge de 101,9 MF (15,53 M€) de l'État (chapitres 47-15 et 47-18 du budget ***santé-solidarité***) vers la sécurité sociale en 2000. D'autres transferts vers la sécurité sociale sont prévus en 2001.

Réciproquement, le financement par l'État, à hauteur de 2 MdF, du coût du remplacement des agents absents dans les établissements hospitaliers en application du protocole du 14 mars 2000, peut être analysé comme un transfert de charge de l'assurance maladie vers l'État. Cette mesure brouille encore davantage les critères de répartition des dépenses entre l'État et la sécurité sociale : elle n'a pas été incluse dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2000 et aucun crédit n'a été ouvert à ce titre en LFI 2001, laissant subsister des interrogations sur la poursuite de son financement.

---

(123) Dernière année connue ; données disponibles au 18 mai 2000.

(124) L'agrégat - dépense courante de santé - du compte de la santé (compte satellite de la comptabilité nationale) mesure l'effort consacré au cours d'une année au titre de la fonction santé par l'ensemble des agents. Il regroupe les dépenses de soins et de biens médicaux, les dépenses d'aide aux malades et les dépenses de subventions aux systèmes de soins. la dépense de prévention (dépense de médecine préventive, dépistage et programmes spécifiques, missions de santé publique à caractère général), la dépense en faveur du système de soins (recherche médicale et pharmaceutique et formation des professionnels de santé) et des dépenses de gestion (fonctionnement du ministère de la santé, gestion des prestations par les mutuelles et gestion des administrations privées).

(125) D'autres ministères financent des dépenses de santé comme ceux de la **recherche**, de la **défense** ou de l'**éducation nationale**.

3) - Comme les années précédentes, le budget de la santé de l'année 2000 traduit trois priorités majeures :

- ***La montée en charge des agences de veille et de sécurité sanitaires après le vote de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle sanitaire des produits destinés à l'homme***

Le chapitre 36-81 a été créé en 1998 pour concentrer l'ensemble des subventions aux établissements nationaux sanitaires et sociaux et tout particulièrement aux agences de veille et sécurité sanitaire: AFFSAPS, AFSSA, InVS, ANAES, OPRI, EFG, EFS(126). Les crédits ouverts sur ce chapitre au titre des agences ont progressé de 166% entre 1998 et 2000 passant de 268,3 MF (40,90 M€) à 446,9 MF (68,13 M€).

Les mesures nouvelles ouvertes en LFI 2000 à hauteur de 156,63 MF (23,88 M€) sont destinés à financer des créations d'emplois au sein de ces établissements publics. 104 emplois sont ainsi créés à l'AFSSAPS, échelonnés sur l'année 2000, dont 16 en année pleine destinés à la mise en place des nouvelles compétences de l'Agence en matière de dispositifs médicaux. Les autres créations concernent l'AFFSA à hauteur de 18 emplois, l'OPRI pour 19 emplois, l'EFG pour 4, l'InVS pour 40 postes et l'ANAES pour 18 soit un total de 203 emplois, chiffre à rapprocher des 102 emplois créés pour l'ensemble de l'entité ministérielle santé –solidarité.

- ***Le renforcement des moyens consacrés à la santé publique.***

En 2000 , les chapitres budgétaires concernés(127) ont fait l'objet de divers ajustements de nomenclature destinés à améliorer la lisibilité de l'action de l'État. C'est ainsi, notamment que conformément à la logique du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances de juin 1999, les crédits ministériels destinés à financer la lutte contre les toxicomanies et ceux destinés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabac ont été regroupés au sein d'un même chapitre budgétaire.

À structure constante, compte tenu des transferts de charge effectués vers la sécurité sociale, les crédits ouverts sur ces chapitres augmentent de plus de 9% par rapport à 1999. Les mesures nouvelles de la LFI 2000 financent en particulier des moyens supplémentaires pour la lutte contre les pratiques addictives, la lutte contre les maladies infectieuses ou les programmes régionaux de santé (PRS).

- ***La modernisation du système de soins.***

Cet objectif s'est traduit en 1998 et 1999 par un soutien aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH) pour la mise en place des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) et la montée en charge du Fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO - chapitre 66-12) créé en 1998 pour accompagner les restructurations hospitalières.

---

(126) AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments ;
AFSSAPS : Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé ;
InVS : Institut de veille sanitaire ;
ANAES : Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé ;
OPRI : Office de protection contre les rayonnements ionisants ;
EFG : Établissement français des greffes ;
EFS : Établissement français du sang.

(127) chapitres 47-11, 47-12, 47-15, 47-16, 47-18

Cette priorité a changé de dimension financière en 2000 suite à la signature entre la ministre de l'emploi et de la solidarité et les organisations sociales du protocole hospitalier du 14 mars 2000.

Celui-ci s'est en effet traduit en lois de finances rectificatives par trois ouvertures de crédits supplémentaires : 2 MdF (0,30 Md€) sur un chapitre budgétaire 47-20 « Aides exceptionnelles au service public hospitalier » créé en exécution en vue de donner aux hôpitaux publics les moyens de faire face aux remplacements de congés divers du personnel, 70 MF (10,67 M€)s sur le chapitre 43-32 qui finance notamment la formation et les bourses des personnels paramédicaux, au titre de l'augmentation des quotas infirmiers et 600 MF (91,47 M€) d'AP nouvelles plus 100 MF (15,24 M€) de CP pour le FIMHO, accompagnée d'un élargissement des critères d'éligibilité au fonds.

B - RÉGULARITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

À l'exception des crédits ouverts en LFR et tout particulièrement de ceux ouverts au printemps 2000 au titre du protocole hospitalier, les mouvements de crédits qui interviennent en cours d'année ne modifient pas de manière sensible la structure initiale de la loi de finances.

C - RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE ET RÉGULATION

Aucune mesure de régulation budgétaire n'est intervenue ni en 1998 ni en 1999. Le contrat de gestion signé en 1999 avec le ministère n'a pas créé en pratique, de contraintes particulières. En 2000, le contrat de gestion prévoyait une mise en réserve de 115 MF (17,53 M€) et un montant minimal de 1 450 MF (221,05 M€) de reports pour l'ensemble du fascicule budgétaire. Le respect de ce dernier engagement a été facilité par la sous-consommation des crédits de paiement sur les chapitres d'investissement et notamment sur celui finançant le FIMHO. En revanche, s'agissant des crédits mis en réserve, les seules annulations acceptées par le ministère ont concerné les subventions à deux agences sanitaires. Cette réduction de 30 MF (4,57 M€) n'a présenté de conséquences dommageables ni pour l'InVS compte tenu de l'importance de son fonds de roulement, ni pour l'EFS qui dispose de ressources propres.

Des interversions d'exercices sont régulièrement observées :

- certaines sont dues à des insuffisances de crédits. Le chapitre 46-22 - remboursement aux organismes de sécurité sociale des dépenses afférentes à l'IVG - demeure sous-doté. Les 162 MF (24,70 M€) ouverts chaque année depuis 1997 ne permettent qu'une résorption très lente de la dette (79,67 MF en 2000) contractée à l'égard des organismes de sécurité sociale ;
- d'autres sont au contraire des anticipations qui interviennent en faveur des agences sanitaires. La LFR de 1998 a ouvert 9 MF (1,37 M€) de crédits pour accroître la dotation initiale de l'InVS prévue en LFI 1999, alors que cette agence ne sera créée que par décret du 4 mars 1999. En LFR 1999, 350 MF (53,36 M€) ont été ouverts pour couvrir le besoin de financement de l'EFS alors que l'organisation et le fonctionnement de ce nouvel établissement public ont été définis par décret du 29 décembre 1999.

Au cours des trois dernières années, les crédits de fonctionnement ont été consommés à hauteur de plus de 95%.

Il convient toutefois de noter qu'en 2000, l'importance des fonds de roulement constaté dans certaines agences sanitaires (InVS et ANAES) a conduit à ne pas verser l'intégralité de la

subvention de l'État(128). La montée en charge des agences ne saurait, en effet, être seulement financière ; pour des raisons diverses, réglementaires, d'organisation, de définition d'un périmètre d'intervention…, ces structures n'ont pas encore la possibilité d'assumer la plénitude de leurs attributions ni ne consommer la totalité du montant des subventions qui leur sont allouées.

Par ailleurs, l'imputation budgétaire des crédits est parfois critiquable. Des crédits d'intervention de titre IV normalement destinés à des subventions dont la direction générale de la santé (DGS) ou la direction des hôpitaux (DH) sont seules gestionnaires, sont utilisés pour financer des prestations de service. Cette pratique déjà dénoncée par la Cour à propos de l'exécution de la loi de finances de 1998, se constate à nouveau en 2000 ; elle présente le double défaut d'être contraire au principe de la spécialité budgétaire et d'écarter les procédures de mise en concurrence.

Les crédits d'investissement sont en revanche sous consommés.

Le déséquilibre entre les AP votées et les crédits de paiement disponibles bloque depuis 1998 toute opération nouvelle sur le chapitre 66-11 destiné à financer la participation de l'État aux investissements effectués par les établissements hospitaliers publics ou PSPH. Les restes à payer s'élèvent encore à la fin de l'année 2000 à plus de 300 MF (45,73 M€). Cette situation porte préjudice aux établissements qui assurent d'une manière ou d'une autre la trésorerie de l'État. Elle bloque également des programmes prioritaires comme les contrats de plan et de développement.

Les dépenses du chapitre 66-12 qui finance le FIMHO ne sont pas au niveau des dotations mises en place. Les programmes s'exécutent avec une année de retard. En 1998, date de création du fonds, aucune opération n'a été financée ; en 1999, 20 projets retenus en 1998 ont été subventionnés ; en 2000, s'exécutent des priorités de 1999. Les crédits ouverts dans le cadre du protocole hospitalier de mars 2000 comme les nouveaux critères d'éligibilité définis cette même année n'ont eu aucune traduction concrète en 2000.

D - GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

Le budget que l'État consacre à la santé est un budget d'intervention. Plus des trois quarts des dépenses portent sur des crédits d'intervention de titre IV (3ème, 6ème et surtout 7ème parties). S'y ajoutent des subventions de fonctionnement aux établissements de veille et sécurité sanitaire (titre III- 6ème partie), et des subventions d'investissement (6ème partie) dont la faiblesse(129) est le reflet tant d'une insuffisance de crédits de paiement que des délais nécessaires à l'élaboration de projets de restructuration hospitalière.

E - CONTRÔLE DE LA GESTION ET APPRÉCIATION DES MÉTHODES EMPLOYÉES

Le contrôle de gestion est encore peu développé au sein du secteur santé – solidarité du ministère de l'emploi et de la solidarité. L'élaboration du compte rendu de gestion budgétaire relatif à l'année 1999 a été l'occasion d'ébaucher un système de comptabilité analytique par missions. Ce document, encore seul disponible, se limite à des informations sur l'exécution de la loi de finances par agrégat et à une présentation de ces agrégats par mission.

(128) La subvention de la CNAM à l'ANAES a été parallèlement réduite.

(129) Environ 5% du total des crédits sur les trois années 1998, 1999 et 2000.

La répartition des crédits et des dépenses par « composante » de l'agrégat concorde parfois avec celle des chapitres budgétaires (par exemple pour la lutte contre les pratiques addictives ou la lutte contre le sida) ; plus généralement, elle procède d'une ventilation des moyens inscrits sur les chapitres budgétaires entre les missions. L'existence d'une composante « autre »(130) semble témoigner de la difficulté de répartir la totalité des crédits au sein de missions cohérentes. Par ailleurs, aucune indication ne figure quant aux objectifs retenus ni quant à la mesure des résultats.

Le ministère reconnaît les faiblesses de la solution actuelle et annonce l'élaboration d'un plan triennal de contrôle de gestion en 2001. Sa généralisation et la mise en place des outils adaptés sont annoncés à l'échéance 2003-2004 avec la création d'un système global d'information de gestion et de contrôle de gestion.

(130) 10 % des crédits.

CHAPITRE VI - INTÉRIEUR : LES CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A - UNE INFLATION DES DOTATIONS POUR DES OBJECTIFS PEU IDENTIFIABLES

1) - Des montants de plus en plus élevés

Les concours financiers de l'État aux collectivités locales ont progressé de 3,4% par an en moyenne entre 1985 et 2000 (en francs constants), passant de 154,7 MdF (23,58 Md€) à 348,6 MdF (53,14 Md€). Cette croissance observée sur une longue période a eu tendance à s'amplifier entre 1998 et 2000 où la progression est comparativement de 6,3%. Ces évolutions peuvent être comparées à celles, plus faibles, des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (comptes de la Nation) :

Tableau 89 – Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales (en francs constants, base = 100 en 1985)

	Prélèvements sur recettes	**Crédits budgétaires (DO+CP)**	**Comptes spéciaux du Trésor (CP)**	**Fiscalité transférée**	**Total des concours de l'État aux collectivités locales**	**Total des dépenses des administrations publiques**
1985	100	100	100	100	**100**	**100**
1990	136	96	138	154	**126**	**113**
1995	147	126	116	135	**138**	**130**
1998	147	139	101	164	**146**	**135**
1999	158	159	100	172	**160**	**138**
2000*	168	172	256	134	**165**	**140**
En moyenne annuelle	*+3,5%*	*+3,7%*	*+6,5%*	*+2,0%*	***+3,4%***	***+2,3%***
Ouvertures en 2000* (en MF)	**189 785**	**116 704**	**2 584**	**39 496**	**348 569**	**4 866 577**

(*) Pour la fiscalité transférée : état prévisionnel
Sources : Jaunes « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales » et INSEE

2) - Des objectifs divers et mal explicités

La diversité des critères pris en compte dans le calcul de l'éligibilité, de la répartition et de l'évolution des concours est le reflet de la multiplicité et de l'imbrication des objectifs qui animent l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales.

La détermination de l'éligibilité des collectivités aux dotations et leur répartition font appel à des critères essentiellement fiscaux (comme le potentiel fiscal ou le coefficient d'intégration fiscale), mais également démographiques (population par exemple), physiques (superficie des collectivités notamment) ou, plus rarement, sociaux (nombre de logements sociaux par exemple). Chaque critère est pris en compte à des degrés variables et souvent de façon combinée avec les autres : si la dotation élu local est répartie uniformément entre les communes éligibles, le travail de répartition de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement nécessite la prise en compte de seize critères différents. De plus, des critères d'apparence simple sont aujourd'hui déterminés en fonction de règles particulièrement

complexes : ainsi, le calcul du potentiel fiscal des communes intègre une compensation de la suppression de la part des salaires de la taxe professionnelle.

Les dotations obéissent par ailleurs à des règles d'évolution diverses, qui font référence à des données de conjoncture économique (pour la dotation globale de fonctionnement notamment), au niveau des recettes fiscales nettes de l'État (fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et fonds national de péréquation), à la formation brute de capital fixe de l'État (cas de plusieurs dotations d'équipement) ou encore aux mouvements financiers réellement constatés (exemple du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée).

De telles méthodes ne favorisent pas la clarté des objectifs auxquels répondent les dotations aux collectivités locales et rendent peu lisible la répartition qui en est faite. Se mêlent ainsi des objectifs de stabilisation des budgets des collectivités, de péréquation entre celles-ci, de compensation de moindres recettes fiscales, ou encore d'encouragement à l'investissement qui rendent délicates la mise en place d'indicateurs de résultat et l'appréciation de l'efficacité de tels concours.

3) - Le cas particulier des compensations de réformes fiscales

L'État a parfois été conduit à compenser les moindres recettes des collectivités locales résultant de réformes fiscales. Les compensations nouvelles intervenues depuis 1999 ont atteint des montants élevés et en progression rapide : 19,4 MdF (2,96 Md€) en 1999, 36,2 MdF (5,52 Md€) en 2000 et 68,03 MdF (10,37 Md€) en 2001 (en loi de finances initiale).

Plusieurs compensations sont en effet intervenues depuis trois ans, à la suite des suppressions de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation et des droits de mutation à titre onéreux, ou encore de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur des particuliers, des associations et des syndicats. La compensation de ces réformes a emprunté des voies budgétaires multiples, non sans empirisme : abondement de dotations budgétaires existantes, mise en place de nouvelles dotations, prélèvements sur recettes de l'État, prise en charge par l'État, en cours de gestion, de moindres recettes du compte d'avance aux collectivités locales.

Le caractère automatique de ces compensations, sans recherche d'une réelle contractualisation entre l'État et les collectivités locales, pose, pour ces dernières, le problème d'une substitution croissante du contribuable national au contribuable local avec un risque de déresponsabilisation des acteurs locaux, et, pour l'État, la question d'un engagement financier pluriannuel lourd et d'une maîtrise délicate.

Tableau 90 – La compensation des réformes fiscales intervenues depuis 1999

En millions de francs

	1999 ouvertures	**2000 ouvertures**	**LFI 2001**
Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle	13 119	22 850	35 350
Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux	5 092	5 134	5 309
Compensation de la suppression de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux	1 200	8 182	8 462
Compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation	-	-	6 082
Compensation (départements) des exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur	-	-	12 829
Total	**19 411**	**36 166**	**68 032**

B - DES MODALITÉS DE FINANCEMENT PROBLÉMATIQUES

Outre la participation de comptes spéciaux du Trésor et l'utilisation de transferts de fiscalité, les concours aux collectivités locales sont financés sur crédits budgétaires et, majoritairement, par prélèvement sur les recettes de l'État. En 2000, les prélèvements sur recettes ont représenté 61% des dotations ouvertes hors fiscalité transférée, contre 38% pour les crédits budgétaires et 1% pour les comptes spéciaux du Trésor.

1) - Les prélèvements sur recettes

Les prélèvements effectués sur les recettes de l'État permettent de financer principalement, pour le fonctionnement, la dotation globale de fonctionnement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale et la compensation nouvelle de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle et, pour l'investissement, le fonds de compensation pour la TVA.

Le recours à ce mode de financement soulève plusieurs difficultés de principe. Dans un avis rendu le 21 décembre 2000, le Conseil d'État estimait que la pratique des prélèvements sur recettes, que n'autorise aucun texte à ce jour, dérogeait au principe d'universalité budgétaire et, notamment, à celui de non affectation des dépenses et des recettes. Par ailleurs, les dispositions de l'article 40 de la Constitution font que les membres du Parlement peuvent déposer, à certaines conditions, un amendement tendant à l'augmentation d'un prélèvement sur recettes « gagé », alors qu'un amendement tendant à l'aggravation d'une charge, même « gagée », ne saurait être recevable.

De son côté, le Conseil Constitutionnel, par ses décisions n° 82-154 DC et n°98-405 DC, a admis et limité l'usage des prélèvements sur recettes, mais la ligne de partage actuelle entre les dotations financées de cette manière et celles qui relèvent de crédits budgétaires est plus le résultat empirique de pratiques successives que de l'application d'une jurisprudence claire.

Plusieurs classifications peuvent en effet être opérées suivant la nature des dotations de l'État aux collectivités locales.

Une première classification consiste à analyser le degré de parenté entre les dotations et les recettes de l'État. Certaines dotations, comme le reversement du produit des amendes forfaitaires de police, sont de simples affectations de recettes. D'autres, comme le fonds de compensation de la TVA, sont des compensations de moindres recettes fiscales qui restent adossées à une recette d'ordre fiscal. D'autres enfin, comme la dotation globale de fonctionnement, sont des subventions dont la base évolue désormais sans aucun lien avec une recette fiscale. Si la pratique des prélèvements sur recettes peut éventuellement se justifier dans le cas des affectations ou des compensations (soit 27% des prélèvements sur recettes dont bénéficient les collectivités locales en 2000), la catégorie des subventions semble davantage assimilable à une dépense budgétaire.

Pour autant, les règles d'évolution des prélèvements peuvent varier dans le temps en fonction des choix d'indexation retenus : ainsi, la dotation globale de fonctionnement, qui remplace en 1979 le versement représentatif de la taxe sur les salaires, a d'abord constitué une compensation indexée sur des recettes fiscales, puis, à partir de 1994, une subvention indexée sur des données de conjoncture économique. De plus, l'évolution d'une dotation à caractère compensatoire peut dépendre de l'évolution d'autres dotations, financées ou non par prélèvements sur recettes, indexées ou non sur l'évolution de recettes fiscales : la qualification à retenir pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle, variable d'ajustement au sein d'une enveloppe de dotations diverses dont l'évolution globale est normée, est problématique à cet égard.

Une deuxième classification possible consisterait à distinguer les dotations en fonction du rôle joué par l'État. Les dotations pour lesquelles l'État garde un réel pouvoir de décision, comme c'est le cas au niveau déconcentré pour certaines dotations d'équipement, relèveraient de crédits budgétaires, alors que les concours pour lesquels le rôle de l'État se limite à un travail de répartition en application de critères préétablis pourraient s'opérer selon des modalités budgétaires distinctes en vue notamment d'une gestion simplifiée.

Quelle que soit la solution retenue en terme de classification, la réforme de l'ordonnance relative aux lois de finances devrait être l'occasion d'une rationalisation des modalités de financement des concours financiers de l'État aux collectivités locales en donnant un fondement juridique aux pratiques actuelles, tout en en définissant l'objet et le champ.

2) - Les crédits budgétaires

L'ensemble des crédits du budget général destinés aux collectivités locales progresse à un rythme de 13% par an depuis deux ans (12% pour les consommations d'autorisation de programme). Les dotations hors transfert de compétence et les compensations de réformes fiscales sont celles qui augmentent le plus fortement.

Tableau 91 – Concours financiers de l'État aux collectivités locales

en KF

	1998 consommés	**1999 consommés**	**2000 ouverts**	**Part du total**
Prélèvements sur recettes				
Dotations de fonctionnement	141 274 708	154 620 078	165 925 354	54,1%
Dotations d'équipement	21 536 879	21 898 094	23 860 000	7,8%
Total prélèvements sur recettes	**162 811 587**	**176 518 172**	**189 785 354**	**61,8%**
Crédits budgétaires (budget général et CST)				
Dot. et subv. de fonctionnement	9 445 891	13 901 760	13 163 495	4,3%
Dot. et subv. d'équipement (AP)	9 365 087	10 470 541	12 550 762	4,1%
Dot. de fonct. liées aux transf. de compétences	19 775 887	28 285 227	22 591 574	7,4%
Dot. d'équip. liées aux transf. de compét. (AP)	4 947 544	5 152 551	5 338 043	1,7%
Compens. d'exonérations et de dégrèvements	47 717 878	48 136 808	60 580 000	19,7%
Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1 269 617	1 111 297	1 564 042	0,5%
Total crédits budgétaires hors Corse	**92 521 904**	**107 058 184**	**115 787 916**	**37,7%**
Total général hors fiscalité transférée et hors Corse	**255 333 491**	**283 576 356**	**305 573 270**	**99,6%**
Fiscalité transférée perçue par les collectivités locales*	**47 107 407**	**49 863 776**	**39 460 000**	**n. s.**
Collectivité territoriale de Corse				
Dot. de fonct. liées aux transf. de compétences	1 302 671	1 339 675	1 350 675	0,4%
Fiscalité transférée*	31 639	34 708	36 200	n. s.
Total collectivité territoriale de Corse	**1 334 310**	**1 374 383**	**1 386 875**	**n. s.**
Total général hors fiscalité transférée	**256 636 16**	**284 916 031**	**306 923 945**	**100,0 %**
Total général avec fiscalité transférée	**303 775 208**	**334 814 515**	**346 420 145**	**n. s.**

(*) : pour 2000 : état prévisionnel

Les imputations budgétaires de ces dotations sont éclatées, sans que cette dispersion soit toujours très cohérente. 15 ministères se partagent les dotations de fonctionnement et 14 ministères les dotations d'équipement. Les premières relèvent principalement du titre IV,

mais ces crédits d'intervention sont parfois imputés sur le titre III : c'est le cas par exemple des subventions de fonctionnement aux établissements scolaires et de formation au budget du ministère de l'éducation nationale. Les secondes relèvent en majorité du titre VI, mais également parfois du titre V pour une partie des subventions d'équipement destinées au patrimoine culturel.

Les subventions et dotations liées aux transferts de compétences sont principalement inscrites au budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, mais certaines font exception comme la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage, inscrite au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité.

La gestion des principales dotations par le ministère de l'intérieur induit une charge de travail élevée : 22 personnes à temps plein en sont chargées à la direction générale des collectivités locales, dont plus de la moitié sont des cadres A. Par ailleurs, les techniques budgétaires classiques sont peu adaptées au maniement de dotations dont l'affectation est automatique et ne fait appel à aucun pouvoir de décision de l'État : ainsi, pour certaines dotations, les ouvertures des autorisations de programmes et des crédits de paiement donnent lieu à des mouvements artificiels de reports et à des délégations, ordonnancements et visas purement formels des contrôleurs financiers.

Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs sont, quant à elles, financées principalement sur le chapitre 15-01 du budget des ***charges communes***, mais également pour partie sur le chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, s'agissant des contreparties de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, sans compter les contreparties qui ont donné lieu à l'abondement de dotations préexistantes.

Enfin, les dotations figurant sur des comptes spéciaux du Trésor sont réparties sur quatre comptes différents, essentiellement rattachés au **ministère de l'agriculture et de la pêche**, mais également au **ministère de la jeunesse et des sports** (fonds national pour le développement du sport).

C - UNE ÉVOLUTION PEU LISIBLE DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

1) - La nature de la contractualisation entre l'État et les collectivités locales

La loi de finances initiale pour 1996 avait défini, pour la période 1996-1998, un « pacte de stabilité financière » entre l'État et les collectivités locales, qui cherchait à concilier la maîtrise des finances locales et la permanence des règles de calcul des diverses dotations et subventions.

Ce pacte avait identifié un ensemble de douze dotations « actives », dont la dotation globale de fonctionnement et la dotation générale de décentralisation, qui suivaient chacune leurs règles propres d'évolution, mais dont l'enveloppe devait globalement progresser au rythme des prix à la consommation hors tabac. La dotation de compensation de la taxe professionnelle servait de variable d'ajustement au sein de l'enveloppe pour que soit respecté la contrainte globale.

Le pacte de stabilité n'a pas été reconduit en 1998, même s'il avait permis de freiner l'évolution des dotations de l'enveloppe, qui avaient progressé de 1,7% par an entre 1996 et 1998, contre 2,7% en 1995.

Un nouveau cadre pluriannuel des relations financières entre l'État et les collectivités a été institué par la loi de finances pour 1999, pour la période 1999-2001. Ce « contrat de croissance et de solidarité » a maintenu le principe et le périmètre des dotations « sous enveloppe » et

« hors enveloppe », mais a revalorisé l'évolution globale de l'enveloppe en l'indexant, outre sur l'évolution des prix, sur une fraction de la progression du produit intérieur brut en volume de l'année précédente. Cette fraction, chaque année plus élevée, a été de 20% en 1999, de 25% en 2000 et de 33% en 2001. Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé, en janvier 2001, son intention de prolonger en 2002 l'exécution du contrat de croissance et de solidarité.

2) - L'exécution en 2000 du contrat de croissance et de solidarité

Pour l'année 2000, la progression de l'enveloppe normée a été fixée à 1,475%, taux qui résulte de la somme de l'évolution prévisionnelle des prix (0,9%) et de 25% de la croissance constatée du PIB en 1999 (0,25 x 2,3%).

Principe d'apparence simple, l'idée d'une enveloppe normée se révèle d'application complexe. En effet, les montants des dotations pris en compte dans l'enveloppe diffèrent de ceux réellement ouverts pour ces mêmes dotations de manière à faire évoluer l'enveloppe « à périmètre constant ». Sont ainsi corrigés les effets des modifications de structure, comme celle de la dotation globale de décentralisation qui a diminué de 9,1 MdF (1,39 Md€) en 2000 du fait de la suppression des contingents communaux d'aide sociale, de régularisation de la dotation globale de fonctionnement au titre d'exercices précédents ou encore des majorations exceptionnelles de dotations de fonctionnement de l'enveloppe.

Tableau 92 – Évolution des « dotations sous enveloppe » en 2000

En millions de francs

Indice de progression de l'enveloppe normée en 2000	1,475%
Montant de l'enveloppe une fois les divers retraitements effectués :	
montant en LFI 1999	165 181
montant 1999 révisé	164 531
montant en PLF 2000 qui en résulte	**166 958**
évolution de la variable d'ajustement de l'enveloppe (DCTP) qui en résulte	-3,4%
Montant des dotations de l'enveloppe en réintégrant l'effet des modifications de structure :	
montant en LFI 1999	166 915
montant 1999 révisé	166 513
montant en PLF 2000 qui en résulte	**159 902**
taux d'évolution constaté par rapport au montant 1999 révisé	-3,97%
Montant des dotations de l'enveloppe en réintégrant aussi les majorations exceptionnelles réellement votées et la régularisation de la DGF :	
montant en LFI 1999	167 565
montant 1999 révisé	166 907
montant en PLF 2000 qui en résulte	**161 072**
taux d'évolution constaté par rapport au montant 1999 révisé	-3,50%

Il résulte de ces retraitements que les données figurant sous le vocable de « dotations sous enveloppes » diffèrent d'un document budgétaire à un autre. Le bilan établi dans le tableau ci-dessus est tiré des documents budgétaires fournis par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur au comité des finances locales. Le taux d'évolution des dotations de l'enveloppe est en réalité très loin de l'indice théorique fixé par la loi : ainsi, les variations de périmètre en 2000 se sont traduites par une évolution négative des dotations de l'enveloppe.

Tableau 93 – Détail des concours financiers de l'État aux collectivités locales

En millions de francs

	Dépense budgétaire (DB) ou prélèvement sur recettes (PR)	1999 consommés	2000 consommés
Dotations sous enveloppe			
Dotation globale de fonctionnement (hors abondements exceptionnels)	PR	109 289	110 186
Dotation spéciale instituteurs	PR	2 579	2 300
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	PR	3 638	3 575
Fonds national de péréquation	DB	827	827
Dotation élu local	PR	273	276
Dotation globale d'équipement (AP)	DB	5 299	4 870
Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	DB	3 443	3 567
Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	DB	1 710	1 771
Dotation générale de décentralisation	DB	20 386	15 166
Dotation générale de décentralisation Corse	DB	1 340	1 385
Dotation de décentralisation formation professionnelle	DB	7 899	7 964
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	PR	12 639	11 849
Total dotations sous enveloppe		**169 322**	**163 736**
Compensation des réformes fiscales			
Suppression de la part des salaires des bases de la taxe professionnelle	PR	12 716	22 733
Suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux	DB	5 060	5 166
Total compensation des réformes fiscales		**17 776**	**27 899**
Dotations hors enveloppe			
Fonds de compensation pour la TVA	PR	19 954	21 296
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circ.	PR	1 945	2 158
Subventions et comptes spéciaux du Trésor	DB et PR	14 402	13 148
dont subventions de fonctionnement de divers ministères	*DB et PR*	*8 119*	*7 399*
dont subventions d'équipement de divers ministères (AP)	*DB*	*5 172*	*4 530*
dont comptes spéciaux du Trésor (AP)	*DB*	*1 111*	*1 219*
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs	DB et PR	61 019	73 023
dont réduction pour embauche et investissement	*DB*	*1 248*	*330*
dont contrepartie de l'exonération de taxes foncières	*DB*	*149*	*98*
dont contrepartie des exonérations relatives à la fiscalité locale	*PR*	*11 634*	*12 287*
dont contrepartie de divers dégrèvements législatifs	*DB*	*47 988*	*60 308*
Concours exceptionnel pour la dotation globale de fonctionnement	PR	500	1 850
Concours exceptionnel pour les communautés d'agglomération	PR	0	250
Total dotations hors enveloppe		**97 518**	**111 725**
Total des concours financiers de l'État hors fiscalité transférée		**284 916**	**303 360**
Part des dotations sous enveloppe		***59%***	***54%***

Enfin, le rôle de variable d'ajustement joué par la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) donne lieu à la mise en œuvre de mécanismes particulièrement sophistiqués, conséquence de l'amalgame d'objectifs difficilement conciliables, consistant à contraindre l'évolution globale d'une enveloppe de dotations tout en préservant les règles d'évolution propres à ces dotations, qui diffèrent les unes des autres et dont aucune ne recoupe celle appliquée à l'enveloppe elle-même.

En effet, depuis 1996, la DCTP fait l'objet d'une modulation et d'une compensation afin que les baisses consécutives à la contrainte d'évolution de l'enveloppe ne pénalisent pas les collectivités les plus en difficulté. Le mécanisme de modulation de la répartition de la DCTP consiste à exonérer les collectivités défavorisées de la moitié des baisses enregistrées. Pour l'autre moitié, un mécanisme de compensation pris en charge par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) a été institué. Conséquence indirecte de ce

dernier mécanisme, un abondement exceptionnel du fonds national de péréquation a été voté pour permettre à ce fonds, dont la ressource principale est le solde du FNPTP, de fonctionner.

En outre, depuis 1999, les créations nettes de communautés d'agglomérations sont financées pour partie par une dotation exceptionnelle (500 MF, soit 76,2 M€, en 2000) et pour partie par la DCTP, qui sert donc doublement de variable d'ajustement. Le succès rencontré par l'intercommunalité depuis deux ans a conduit, dans la loi de finances rectificative du printemps 2000, à un nouveau concours particulier de 250 MF (38,1 M€) destiné à compenser les pertes subies par la DCTP. Cette correction ne pouvait intervenir qu'en cours de gestion dans la mesure où la DCTP prend en compte les baisses de taxe professionnelle résultant de la création communautés d'agglomérations jusqu'au 31 décembre de l'année précédente, ce qui interdit de déterminer en loi de finances initiale la liste définitive des bénéficiaires. Une telle règle ne facilite pas la répartition de cette dotation dans les premiers jours de l'année.

3) - Les modalités d'évolution peu lisibles des dotations : l'exemple de la dotation globale de fonctionnement

Le montant prévisionnel de la DGF inscrit en loi de finances initiale repose sur un mode de calcul particulièrement complexe, fondé sur une base et un taux d'évolution déterminés en fonction de données provisoires, et intégrant en outre des effets de régularisation au titre d'exercices antérieurs ainsi que des majorations exceptionnelles.

La base à partir de laquelle est calculée la DGF est, en vertu de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le montant du montant de la DGF de 1999 révisé en fonction des indicateurs économiques les plus récents. Cette opération, dite de « recalage », s'est traduite par une baisse de 907 MF (138 M€) de la DGF en 1999. L'indice appliqué à cette base est égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement et de la moitié de la croissance du produit intérieur brut en volume de l'année précédente : il a été de 2,05% en 2000. Le montant théorique de la DGF qui résulte de ce calcul (110 866 MF, soit 16 901 M€ en 2000) est celui qui est pris en compte dans le calcul de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

Plusieurs retraitements sont ensuite effectués à partir du montant théorique ainsi calculé. En vertu de l'article L. 1613-2 du CGCT, il est procédé à une régularisation du montant de DGF versé en année N en fonction du montant définitivement calculé pour la DGF à attribuer au titre de N-2 : ainsi, 680 MF (103 M€) ont été prélevés sur la DGF 2000 au titre de 1998. L'évolution de la DGF qui en résulte (0,82% en 2000) sert de base pour le calcul des dotation qui évoluent « comme la DGF » : c'est le cas notamment des dotations générales de décentralisation. Par ailleurs, depuis 1999, la DGF a bénéficié de majorations exceptionnelles d'ampleur : elles ont atteint 1 850 MF (282,03 M€) en 2000, portant le taux d'évolution réel de la DGF exactement au niveau de son indice économique (2,05%).

Tableau 94 – Le calcul de la DGF en 2000

En millions de francs

	1998	**1999**	**2000**
DGF initialement calculé en fonction des indices 1998 et 1999	107 084	109 545	
DGF définitive en 1998 et DGF recalée en 1999	106 404	108 639	
Écarts dus à la régularisation de la DGF de 1998 et au recalage de la DGF de 1999	*-680*	*-907*	
DGF en 2000 résultant de l'application de l'indice économique (2,05%) au montant recalé de la DGF de 1999			110 866
DGF « ouverte en LFI 2000 » (incluant la régularisation au titre de 1998)			110 186
Total des majorations exceptionnelles de la DGF en 2000			*1 850*
DGF consommée en 2000 (incluant les majorations exceptionnelles)			112 036

Au total, la notion d'évolution de la DGF peut varier fortement, selon les concepts retenus :

Tableau 95 – Évolution de la DGF en 2000 par rapport à 1999

en %

Indice d'évolution économique	2,05%
Évolution de LFI à LFI hors majorations exceptionnelles	0,82%
Évolution de LFI à LFI y compris majorations exceptionnelles	2,05%
Évolution des crédits ouverts en LFI 2000 par rapport à la DGF 1999 révisée (telle qu'elle figure dans l'annexe jaune « effort financier de l'État en faveur des collectivités locales » pour 2000)	2,30%
Évolution des consommations de crédits	2,79%

Outre cette complexité, le jeu du recalage et des régularisations provoque des variations erratiques de la DGF, décalées par rapport à la conjoncture économique, comme le montrent les écarts constatés entre les évolutions de l'indice de la DGF, des montants ouverts en lois de finances initiales, ou encore des consommations :

Tableau 96 – Effets des recalages et des régularisations entre 1997 et 2001

En millions de francs

	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
Indice économique	*1,95%*	*2,40%*	*2,75%*	*2,05%*	*2,90%*
Recalage au titre de l'exercice N-1	-701	-308	-470	-907	+814
DGF en application de l'indice à la base recalée (montant utilisé pour l'enveloppe)	104 882	107 884	109 545	110 866	114 919
Régularisation au titre de l'exercice N-2	0	-750	-257	-680	-960
DGF « ouverte en LFI »	104 882	106 333	109 289	110 186	113 959
Évolution de LFI à LFI	*1,26%*	*1,38%*	*2,78%*	*0,82%*	*3,42%*
Écart LFI/enveloppe	*-0,69%*	*-1,02%*	*0,03%*	*-1,23%*	*0,52%*
Majorations exceptionnelles	-	-	500	1 850	2 200
DGF consommée (ouverte en LFI + majorations)	104 882	106 333	109 789	112 036	116 159
Évolution des consommations	*1,26%*	*1,38%*	*3,25%*	*2,05%*	*3,68%*
Écart consommations/enveloppe	*-0,69%*	*-1,02%*	*0,50%*	*0,00%*	*0,78%*

Source : DGCL

Les modalités de calcul de la DGF mériteraient un examen attentif en vue d'une simplification et d'une meilleure adéquation aux réalités économiques. Une solution pourrait consister à déterminer de façon définitive le montant de la DGF en loi de finances initiale, sur la base d'un indice figé, afin d'éviter les opérations de recalage et de régularisation opérées sous couvert d'actualisation économique. À défaut, ces opérations pourraient être étalées dans le temps afin d'éviter les phénomènes de « dents de scie » actuellement constatés, mais cette solution introduirait un degré de complexité supplémentaire dans la détermination des dotations.

Une réforme des modalités de calcul de la DGF permettrait en outre d'éviter d'avoir recours à la pratique des « majorations exceptionnelles », par nature peu prévisibles, même si certaines sont reconduites d'année en année, et qui altèrent la lisibilité non seulement de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, mais aussi celle de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité dans laquelle elles ne sont pas prises en compte.

CHAPITRE VII - INTÉRIEUR : L'AGRÉGAT « POLICE NATIONALE »(131)

A - GRANDES PROBLÉMATIQUES DE LA POLICE : L'ENJEU TERRITORIAL

L'agrégat « police nationale » représentait en 2000 un total de près de 30 milliards de crédits votés (soit 34,7% des crédits du ministère), et 32 milliards environ en LFI 2001. Les dépenses étaient, en 2000, de 32 210 MF (4 910,38 M€).

Pour 100 F alloués à la police en 2000(132), 84,50 F sont allés à des dépenses de personnel (dont 66 F à des personnels « actifs » et 18,50 F à des personnels administratifs et techniques ou aux personnels du service de coopération internationale de la police – le SCTIP), 12,50 F à des dépenses de fonctionnement courant et 3 F à des dépenses d'investissement.

Entre 1997 et 2000, les dépenses de l'agrégat police ont progressé de près de 10% (+9,5%) en francs courants. Hors effet des dépenses liées aux emplois jeunes (adjoints de sécurité), la hausse de l'agrégat n'est plus, cependant, que de 4,4% sur la période, ce qui représente une quasi stagnation en francs constants. La hausse des dépenses d'investissements est notable (entre +25 et +31% sur les chapitres 57-40, 57-50 et 57-60), de même que celle des rémunérations accessoires de la police (+10%).

Avec ces moyens, la police nationale a engagé depuis quelques années des réformes destinées à modifier ses capacités d'intervention sur le territoire et son rapport avec la population, notamment à la suite des conseils de sécurité intérieure du 17 juillet 1998, du 27 janvier 1999 et du 19 avril 1999. Si la mise en place de la « police de proximité » focalise aujourd'hui l'attention, elle ne doit pas faire oublier d'autres réformes, qui se combinent avec elle telles que la signature de « contrats locaux de sécurité » (CLS), le redéploiement des personnels vers les zones sensibles, les modifications des zones de police et gendarmerie et la « fidélisation des forces mobiles ».

1) - La police de proximité

a) - Principe

La police de proximité se présente comme une mutation du rapport entre la police, la population et le territoire. Initiée lors du colloque de Villepinte d'octobre 1997 (« des villes sûres pour des citoyens libres »), décidée lors du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, la police de proximité se développe en deux phases : une d'expérimentation de mars 1999 à mars 2000 (2 millions de personnes, 67 sites), une de généralisation en trois étapes (avril-décembre 2000, octobre 2000-octobre 2001, juin 2001-1er semestre 2002).

---

(131) L'agrégat « police » figure parmi les cinq retenus par le ministère de l'intérieur dans la présentation de son budget au Parlement. Il a été utilisé dans le premier « compte-rendu de gestion » élaboré sur la base de la circulaire du Premier ministre en date du 21 février 2000. Quelque dix sept chapitres sont concernés : neuf de personnel (chapitres 31-41, 31-42, 31-95, 31-96, 31-98, 32-97, 33-90, 33-91 et 33-92) ; quatre de fonctionnement (chapitres 34-41, 34-82, 36-51 et 37-50) ; quatre d'investissement ou de subventions aux investissements (57-40, 57-50, 57-60 et 65-51).

(132) Hors pensions (budget des ***charges communes***) : ces dépenses représentent 13 967 MF en 2000 pour l'ensemble du ministère

b) - Traduction budgétaire

En 2000, une enveloppe de 100 MF a été réservée dans le programme d'emploi des crédits pour la première phase de la généralisation de la police de proximité sur le chapitre 34-34, à laquelle s'ajoute une somme de 20 MF de crédits immobiliers (chapitre 57-40). En 2001, 200 MF (30,49 M€) de crédits de fonctionnement ont été prévus, inscrits en LFR de fin d'année 2000 (130 MF pour des véhicules et 70 MF pour des systèmes de vidéo-surveillance), auxquels s'ajoutent 40 MF de crédits immobiliers.

c) - Élements de synthèse

Le volet financier de la police de proximité suscite quelques remarques :

- en l'absence d'une loi de programmation sur le modèle de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (LOPS) de 1995, il conviendra d'être attentif à la déclinaison rigoureuse des coûts supplémentaires induits par cette réforme et aux économies éventuelles qu'elle pourrait permettre de réaliser ;

- la technique actuellement utilisée (des enveloppes budgétaires forfaitaires de 100 MF dans le programme d'emploi des crédits (PEC) puis de 200 MF en LFR 2000) sans explicitation préalable des besoins n'est peut-être pas la plus responsabilisante pour les services de police : ces derniers se voient déléguer des crédits en fonction de « besoins » déterminés a posteriori ;

- la distinction pourrait être plus clairement faite, au sein de ces enveloppes de crédits supplémentaires, entre ce qui relève de besoins habituels non couverts (par exemple, les remplacements de véhicules usagés) et les besoins nouveaux réellement induits par la police de proximité ;

- les conséquences immobilières de la police de proximité ne sont pas traduits dans un véritable schéma directeur, alors même que le budget de la police nationale se trouve engagé pour plusieurs années par les choix immobiliers récents.

2) - Les contrats locaux de sécurité

Le ministère de l'intérieur s'est engagé dans une entreprise de contractualisation avec les autres acteurs publics et privés afin d'aboutir à une « co-production » de la sécurité. L'instrument de cette politique est les contrats locaux de sécurité (CLS). Au 30 décembre 2000, 471 CLS avaient été signés, et 264 étaient en cours d'élaboration ou de signature. Une évaluation de ces contrats a été engagée par le ministère.

3) - Le redéploiement des effectifs vers les zones sensibles

Le CSI du 27 janvier 1999 a décidé le redéploiement de 1200 policiers par an pendant trois ans vers les 26 départements classés « sensibles ». La DAPN a indiqué dans sa réponse à la Cour que cet objectif avait été atteint avec 1 350 fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application redéployés en 1999 et 1 300 en 2000. Les 26 départements classés « sensibles » de France disposent ainsi, d'après le ministère de l'intérieur, de 38 846 fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application au 1er janvier 2001 contre 36 596 au 1er janvier 1999 (soit +6,1%). Les départements qui auraient le plus bénéficié de cet apport en effectifs sont l'Essonne (+12,1%), la Seine et Marne (+10,6%) et la Drôme (+10,3%).

L'étude conduite par la Cour à partir des tableaux d'effectifs de la sécurité publique par département au 1er janvier 2000 et au 1er janvier 2001 et des statistiques de la délinquance ne corrobore pas entièrement ces indications :

- les 26 départements (hors Paris) classés « sensibles » ou « très sensibles » par le ministère de l'intérieur(133) ont représenté 70% des faits constatés par la police en 2000 (1 709 440 faits sur 2 434 725). Ces départements sont caractérisés en outre par un taux d'élucidation des affaires inférieur à la moyenne nationale (22,36%) dans 15 cas sur 26, avec des taux particulièrement faibles dans les Bouches du Rhône (16,3%), les Alpes Maritimes (16,8%) ou le Var (18,6%). Ce taux chute encore pour les délits de voie publique (5,64% dans les Bouches du Rhône, par exemple).

> *Or, ces 26 départements, en principe prioritaires, n'ont augmenté leurs effectifs réels, tous fonctionnaires de police confondus, que de 132 personnes entre le 1er janvier et le 31 décembre 2000. Leur part respective dans les effectifs totaux de la sécurité publique a même légèrement diminué, passant de 68,81% (54 455 sur 79 137) à 68,15% (54 587 sur 80 099)*(134).

- le « redéploiement » des effectifs est par ailleurs tributaire des implantations historiques des grandes directions de la police : la direction des renseignements généraux, dont les missions se déplacent pourtant nettement depuis quelques années vers l'analyse des violences urbaines, compte ainsi seulement, au 31 décembre 2000, 1 228 fonctionnaires sur 3 140 localisés dans les 26 départements « sensibles » (soit 39,1% des effectifs). Les effectifs n'ont, en outre, pas fait l'objet de redéploiements en 2000 : le nombre de fonctionnaires des RG affectés dans les départements sensibles a même légèrement baissé entre le 1er janvier et le 31 décembre 2000, passant de 1 237 (39,4% des effectifs) à 1 228 (39,1%).

4) - La modification des zones de police et de gendarmerie

Après l'abandon à la suite de mouvements sociaux du plan global de redéploiement en 1998 au profit d'un examen « au cas par cas », 26 communes sont passées en zone de gendarmerie et, à l'inverse, 4 communes ont été transférées en zone de police. Cette réforme, limitée par rapport aux ambitions initiales, n'a pas entraîné de coût budgétaire significatif.

5) - « La fidélisation des forces mobiles »

À la suite du conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999, il a été décidé de recourir à une nouvelle forme d'emploi des forces mobiles de police et de gendarmerie pour les affecter à des missions de prévention des troubles à l'ordre public dans les départements les plus sensibles. Il a été décidé, s'agissant de la police, de fidéliser à résidence (Bouches du Rhône, Haute Garonne, Nord, Rhône et Essonne) cinq compagnies complètes de CRS par roulement d'unités (tous les trois ou quatre mois) et de créer, dans douze compagnies, un détachement d'intervention à résidence (DIR) à partir d'un renfort en personnels. 1 500 fonctionnaires issus des CRS renforcent ainsi désormais les effectifs de la direction de la sécurité publique.

---

(133) Cette classification est retenue pour la déclinaison des décisions du conseil de sécurité intérieure : il s'agit des départements des Alpes maritimes, des Bouches du Rhône, de la Drôme, de l'Eure et Loir, de la haute Garonne, de la Gironde, de l'Hérault, de l'Isère, de la Loire, de la Loire Atlantique, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais, du Bas et Haut Rhin, du Rhône, de la Seine Maritime, de la Seine-et-Marne, des Yvelines, du Var, du Vaucluse, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val d'Oise.

(134) Dans 12 départements sur 26, les effectifs réels ont baissé, parfois dans des proportions élevées, entre le 1er janvier 2000 et le 1er janvier 2001 : -21 dans les Hauts de Seine (-0,5%), -23 dans l'Eure et Loir (-6,5%), -26 dans l'Oise (-5,2%), -29 dans l'Essonne (-1,3%), -122 dans les Yvelines (-4,4%).

Le coût de ce dispositif tend à augmenter : il a été de 6,770 MF (1,03 M€) en 1999 et de 77,650 MF (11,84 M€) en 2000, dont 48,8 MF sur le titre V, 10,8 MF de dépenses d'équipement sur le titre III et de 18,0 MF de dépenses de personnels supplémentaires (dont 13,9 MF en heures supplémentaires).

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES.

1) - Les effectifs de la police

a) - Des mutations rapides

La police nationale a fait l'objet de mutations majeures de la composition et du nombre de ses personnels dans les dernières années, puisqu'elle a du faire face tout à la fois : à l'accélération des départs à la retraite de ses fonctionnaires ; à la fin du service national (qui lui permettait de bénéficier de 8 500 emplois de policiers auxiliaires depuis le milieu des années 1980) ; à l'arrivée d'une nouvelle catégorie de personnels, les adjoints de sécurité et à la mise en place des 35 heures hebdomadaires (qui soulève des difficultés pour une administration caractérisée par l'extrême complexité et diversité de l'organisation du travail de ses agents et, parfois, par les difficultés de contrôle du temps effectivement consacré par les personnels à leurs activités professionnelles).

b) - La présentation des emplois et effectifs de la police

De nombreux personnels contribuant au service public de la police sont rémunérés sans support en emplois budgétaires : la présentation faite dans le fascicule budgétaire du ministère de l'intérieur ne donne pas une image fidèle de l'évolution des effectifs du ministère.

Trois situations de distorsion significative entre les emplois budgétaires et les effectifs réels peuvent être relevées :

a) **Les adjoints de sécurité** font l'objet d'une inscription de crédits correspondant à 20% de leur rémunération(135) sur le chapitre 31-96, mais non d'autorisation d'emplois budgétaires en loi de finances.

La raison avancée est double :

- d'un point de vue technique, le ministère de l'intérieur estime qu'il ne peut pas faire figurer dans ses emplois budgétaires des personnels rémunérés à 80% par un arrêté de répartition annuel en provenance du **ministère de l'emploi et de la solidarité** ;
- d'autre part, le ministère ne souhaite pas afficher budgétairement ces emplois afin de les distinguer des emplois permanents du ministère de l'intérieur. Cette dernière justification ne saurait, au regard du droit budgétaire, être accueillie : la notion d'emploi budgétaire est indépendante du caractère permanent ou non du besoin à couvrir. Il paraît en outre difficile d'affirmer que les 20 000 emplois prévus ne correspondent pas à une mission permanente du service public de la police nationale mais à un besoin purement temporaire de l'administration. En outre, il convient de préciser que les adjoints de sécurité bénéficient d'un contrat de droit public,

(135) Les 80% restants sont répartis en gestion à partir du budget du **ministère de l'emploi et de la solidarité**.

contrairement à la plupart des autres « emplois jeunes » de l'État(136), ce qui rend l'absence d'inscription de leurs emplois d'autant plus surprenante.

La conséquence de ce choix est une présentation paradoxale de la réalité des emplois contribuant au service public de la police en France : les emplois de policiers auxiliaires font l'objet de suppressions en loi de finances alors qu'aucune création d'emplois n'est affichée au titre des adjoints de sécurité. La situation actuelle est d'autant plus regrettable que le ministère de l'intérieur envisage une pérennisation du dispositif des adjoints de sécurité, qu'il juge indispensable à la mise en œuvre de la police de proximité.

b) **Des personnels sont anormalement rémunérés à partir des crédits de fonctionnement de la police (chapitre 34-41) sans faire l'objet d'une inscription en emplois budgétaires.**

Le dernier recensement produit (1999) fait ainsi état de 1 245 emplois dans les secrétariats pour l'administration générale de la police (SGAP).

c) Le ministère de l'intérieur procède depuis quelques années à des recrutements en surnombre non gagés de gardiens de la paix.

Lors des exercices précédents, des recrutements de gardiens de la paix en surnombre, dont la majeure partie ne sont pas gagés par des blocages d'emplois équivalents, avaient été constatés dans la police. Ce phénomène s'est récemment aggravé : à la fin de l'exercice 2000, le nombre d'emplois de gardiens de la paix disponibles en gestion était de 97 173, alors que l'autorisation budgétaire ne portait que sur 94 960(137). *Le financement de ces surnombres est facilité par le caractère élevé des crédits inscrits sur la « ligne souple » du chapitre des rémunérations principales de la police (825 MF, soit 5,8% des crédits).*

2) - Les moyens de fonctionnement de la police (chapitre 34-41)

a) - Les crédits ouverts et les dépenses nettes

Alors que les crédits ouverts au titre des moyens de fonctionnement de la police se sont fortement accrus au cours des dernières années, les dépenses nettes sont en stagnation.

Tableau 97 – Crédits et dépenses de fonctionnement de la police

En millions de francs

CHAP 34-41	CI 1998	CO 1998	Dép. 1998	CI 1999	CO 1999	Dép. 1999	CI 2000	CO 2000	Dép. 2000
Chapitre 34-41	3 483,6	*3 738,8*	**3 592,8**	3 557,3	*3 882,2*	**3 805,9**	3 740,3	*4 081,3*	**3 692,9**

CI : crédits initiaux, CO : crédits ouverts

b) - Analyse des dépenses

De 1999 à 2000 on peut constater une proportion croissante de crédits inutilisés (différence entre crédits ouverts et crédits mandatés) en fin d'exercice (8,3% des crédits en 2000). Cette différence s'explique d'une part par l'apport de crédits en LFR de fin d'année depuis deux ans (97 MF en 1999, 200 MF en 2000) et par des difficultés liées à certaines dépenses (marché de

(136) L'autre exception concerne les « agents de justice »

(137) Les effectifs réels étaient pour leur part de 97 171 au 31 décembre 2000.

l'UGAP de 20 MF pour l'achat de motocyclettes en attente, refus de visa éventuels du contrôleur financier…).

- ***Les dépenses de la direction de la sécurité publique (29% des dépenses du chapitre))***

Les dépenses (article 10) pour les services territoriaux généralistes (c'est-à-dire la direction de la sécurité publique) stagnent depuis cinq ans (1996-2000).

Tableau 98 – Dépenses de la direction de la sécurité publique

En millions de francs

CHAP 34-41	**Dépenses 1996**	**Dépenses 1997**	**Dép.1998**	**Dép.1999**	Dép.2000
Art 10 : services territoriaux	1 082,2	1 020,3	1 070,4	1 078,6	**1 084,8**

- ***Les services opérationnels spécialisés (PJ, DST, PAF, RG, CRS, SCTIP, soit 19,4% des dépenses du chapitre))***

- les CRS demeurent le service spécialisé proportionnellement le plus coûteux, notamment du fait des frais de déplacement et de l'indemnité journalière d'absence temporaire des personnels (IJAT), avec un total de 483,9 MF de dépenses en 2000, contre 484,9 MF en 1996 ;
- la police judiciaire vient en deuxième position avec 94,2 MF de dépenses en 2000, soit à peine davantage qu'en 1996 (84,9 MF) ;
- les services de renseignement (DST et RG) ont sensiblement accru leurs moyens : 62,5 MF en 2000 contre 52,5 MF en 1996 (soit +19%) ;
- la police aux frontières, ex-DICILEC, voit ses moyens rester stables sur la période à 40 MF, de même que le service de coopération internationale de la police (SCTIP) avec 30,4 MF.

De nombreuses charges, qui représentent 51,6% des dépenses, ne sont pas ventilées entre les grandes directions opérationnelles de la police, soit en raison de difficultés méthodologiques (dépenses des SGAP), soit pour des raisons d'affichage d'une politique (reconduites à la frontière).

c) - L'impact d'événements exceptionnels en 2000 sur les dépenses de fonctionnement

Quelques événements liés à l'ordre public, à caractère en principe exceptionnel ont entraîné des dépenses pour le budget du ministère de l'intérieur. Depuis plusieurs années, le plan vigipirate et les événements en Corse entraînent des surcoûts mesurables. En 1998, le coût des renforts d'effectifs de police à l'occasion de la coupe du monde de football avait atteint près de 100 MF (98,7 MF).

En 2000, quatre événements ont été signalés par le ministère de l'intérieur :

- les coûts liés au renforcement des effectifs de CRS en Corse (27,0 MF, soit sensiblement la même somme qu'en 1999) ;
- les coûts liés à la poursuite du « plan vigipirate » : 32,6 MF (31 MF en 1999) ;
- les coûts liés à la surveillance du centre de rétention administrative de Calais au premier semestre 2000 : 14,4 MF ;

- les heures supplémentaires liées au passage à l'an 2000 : 25 MF sur le chapitre 31-42.

Une grande partie des coûts induits par ces événements sur le chapitre 31-42 ou 34-41 est liée au versement de la prime pour heures supplémentaires prévue par le décret n°2000-194 du 3 mars 2000 (taux de 56,75 F/h) ou de l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS.

3) - Les crédits d'investissement de la police

En ce qui concerne les dépenses immobilières de la police nationale (article 11), la remise à niveau du parc immobilier participe d'un effort soutenu depuis plusieurs années, dans le cadre successivement ou concomitamment de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité de 1995, du concept de police de proximité et du lancement en fin d'année 1999 de « grands projets immobiliers. Au total depuis 1996, près de 300 000 m^2 de surfaces ont été acquis ou rénovés, soit 10% du parc immobilier de la police (sur une superficie totale hors œuvre nette de 3 millions de m^2).

L'essentiel des crédits est actuellement mobilisé par le financement de « grands projets immobiliers », pour une enveloppe pluriannuelle totale de 1,5 MdF (0,23 Md€). Sont prévues les constructions d'hôtels de police à hôtels de police à vocation régionale Bobigny, Bordeaux, Montpellier, Lyon, Nantes et Lille, ainsi qu'une école nationale de police. Diverses difficultés ont été rencontrées dans le démarrage de ces opérations, ce qui explique la faible consommation de crédits de paiement en 2000.

C - LA MESURE DES COÛTS ET DE LA PERFORMANCE

1) - Le coût des grandes directions et missions de la police

a) - Une présentation perfectible

La présentation actuelle des dépenses ne permet pas d'appréhender le coût complet des grandes directions opérationnelles de la police :

- les emplois budgétaires sont présentés par corps et par grade sans indication de leur répartition par service opérationnel et de leur localisation dans l'espace. Le Parlement vote ainsi sur le chapitre 31-41 les crédits et les emplois correspondant à 113 021 fonctionnaires de police, dont 75 029 gardiens de la paix.

- les dépenses de fonctionnement des services de police (chapitre 34-34) sont imputées sur un chapitre globalisé qui mêle des critères organiques (crédits attribués aux grandes directions opérationnelles de la police : police judiciaire, police aux frontières, CRS etc.) et des critères fonctionnels (catégories de dépenses : dépenses de télécommunication, services logistiques, frais d'enquête et de surveillance…). Sur 3 740 MF de crédits inscrits en LFI, seuls 1 654 MF sont imputés à des directions opérationnelles de la police ;

- certaines dépenses ne sont pas connues du Parlement : le coût complet de la préfecture de police n'apparaît pas puisque cette structure est financée par un double budget : celui de l'État, lui même en provenance de divers chapitres budgétaires (34-41, 36-51) et un « budget spécial » alimenté par l'État, la ville de Paris et diverses collectivités locales d'Ile de France. De même, le coût des ADS n'est imputé qu'à hauteur de 20% au budget du ministère de l'intérieur ;

- la difficulté de l'analyse réside dans l'absence de coïncidence entre les missions (au nombre de cinq pour les missions opérationnelles, comme l'indique le bleu budgétaire : voie publique, maintien de l'ordre, lutte contre la délinquance et la criminalité, renseignement, contrôle des frontières[138]), les services chargés de leur exécution et des budgets de fonctionnement

([138]) Il s'agit des « programmes projets » définis dans l'application Accord en cours d'installation

correspondants à ces missions : certaines de ces missions sont en effet assurées par plusieurs services (par exemple, le renseignement, par la DST et la DCRG) ; à l'inverse, certains services de la police exercent plusieurs fonctions, simultanément ou alternativement (par exemple, la direction de la sécurité publique exerce des missions de voie publique, mais aussi de police judiciaire ou de maintien de l'ordre).

b) - Esquisse de comptabilité analytique des directions de la police

Une première approche du « coût complet » des grandes directions opérationnelles de la police a été demandée au ministère de l'intérieur, en ventilant les dépenses de rémunération en fonction des effectifs réels de chaque direction et en prenant en compte les coûts de fonctionnement du chapitre 34-41 directement imputables à chaque service.

Tableau 99 – Esquisse du « coût complet » des directions de la police par le ministère de l'intérieur

En francs

Directions	Fonctionnement	Rémunérations	Coûts complets
Sécurité publique	869 989	14 132 968	15 002 956
Renseignement généraux	93 014	505 173	598 187
Police aux frontières	87 647	1 179 379	1 267 027
CRS	294 324	2 369 674	2 663 998
Police judiciaire	133 316	680 787	814 103
DST	47 533	235 972	283 505
Direction de l'administration de la police nationale		264 064	264 064
Direction de la formation de la police nationale	168 228	1 449 864	1 618 092
Directions et services centraux		496 023	496 023
Préfecture de police	372 781	3 118 685	3 491 466
charges non réparties	1 626 074		

Source : DAPN

Cet exercice, encore imparfait, constitue une piste de recherche susceptible de déboucher sur d'autres questions : évolution dans le temps des dépenses par direction, comparaisons internationales, agrégation avec le **ministère de la défense**…

c) - Esquisse de répartition des coûts par fonction

La Cour s'est livrée à un exercice du même type, prenant en compte le coût des grandes fonctions de la police, telles qu'elles apparaissent dans le « bleu budgétaire » 2001 : on distingue en effet cinq fonctions opérationnelles (voie publique, maintien de l'ordre et souveraineté, lutte contre la délinquance et la criminalité organisée, renseignement, coopération internationale) et deux fonctions de soutien (formation et logistique).

Tableau 100 – Ventilation des effectifs de police par fonction

Fonction	Effectifs services généralistes (DCSP et PP)	Effectifs services spécialisés	*Nom du service spécialisé (p.m.)*	Effectifs services de soutien et formation	Total des effectifs pour la fonction	%
Voie publique (1)	66 010	6 631	--	0	72 641	48,6%
Maintien de l'ordre et souveraineté	11 152	11 396	CRS	0	22 548	15,0%
Lutte contre la délinquance et la criminalité organisée	12 982	4 745	DCPJ	0	17 727	11,8%
Renseignement	744	4 227	DCRG et DST	0	4 971	3,3%
Coopération internationale	0	592	SCTIP	0	592	0,4%
Soutien logistique	12 268	2 015	--	4 440	18 723	12,5%
Formation (2)	307	1 052	--	11 320	12 679	8,5%
Total	**103 464**	**30 658**		**15 760**	**149 882**	**100%**
%	**69,0%**	**20,4%**		**10,6%**	**100%**	

(1) îlotage, circulation etc. (2) dont élèves (8 224 en 2000)

Si l'on répartit les crédits de l'agrégat « police » de 32,21 MdF (2000) en prenant comme clé de répartition le pourcentage des effectifs dédiés à chacune de ces fonctions, on obtient le résultat suivant(139) :

Tableau 101 – Répartition des coûts par fonction

fonction	Effectifs	%	Répartition des coûts
Voie publique	72 641	48,6%	15 654 MF
Maintien de l'ordre et souveraineté	22 548	15,0%	4 831 MF
Lutte contre la délinquance et la criminalité organisée	17 727	11,8%	3 801 MF
Renseignement	4 971	3,3%	1 063 MF
Coopération internationale	592	0,4%	129 MF
Soutien logistique	18 723	12,5%	4 026 MF
Formation	12 679	8,5%	2 738 MF
Total agrégat police	**149 882**	**100%**	**32 210 MF**

Deux questions globales se trouvent posées à travers ce tableau : celle de la part consacrée par la police française à chacune de ses grandes missions, notamment par comparaison avec les autres grands pays européens ; celle des services (spécialisés ou généralistes) remplissant ces missions, autrement dit l'adéquation entre les fonctions à exercer et les moyens permettant de le faire.

d) - Conclusion

Si la réforme du droit budgétaire en cours aboutit, le ministère de l'intérieur sera amené à approfondir la réflexion sur les notions de « missions » et de « programmes pluriannuels » tels qu'ils sont présentés dans l'article 11 de la proposition de loi organique (à savoir le

(139) 85% des dépenses de la police étant des dépenses de rémunération, on peut estimer que les erreurs liées à l'application de cette clé de répartition pour les autres dépenses sont relativement faibles. Ce calcul repose néanmoins sur l'hypothèse selon laquelle la rémunération unitaire moyenne est proche dans les différentes directions, ce qui demande à être confirmé.

regroupement de « *l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un même ministère et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs* »).

Le ministère envisage à ce stade de retenir trois « missions » (sécurité, collectivités locales, administration), la mission de sécurité étant divisée entre un « programme » sécurité publique (ce dernier étant susceptible d'être divisé en « sous programmes ») et un programme « sécurité civile ». Dans ce cadre, la question du rapprochement (au moins budgétaire) des programmes et sous-programmes de la police et de la gendarmerie se posera vraisemblablement à terme.

2) - La mesure de la performance et de l'efficacité

Le passage d'un management par les moyens à un management par la performance devrait conduire, à terme, à placer en face des coûts mesurés grâce à un système opérationnel de comptabilité analytique des indicateurs d'efficience, d'efficacité et d'impact des activités de la police. Ces indicateurs paraissent aujourd'hui encore balbutiants, même si la difficulté de l'exercice ne doit pas être sous estimée.

a) - Les indicateurs présentés dans les documents parlementaires ou en cours de construction

Dans le « bleu » budgétaire pour 2001, quelques **indicateurs d'objectifs** sont esquissés, autour de « l'efficacité socio-économique » et de la « qualité du service » :

Tableau 102 – Indicateurs d'objectifs

Type d'objectif / services	Services territoriaux généralistes	Services spécialisés	Services de soutien et formation
Efficacité socio-économique	Accroître la présence policière sur le terrain	1. Optimiser le taux d'élucidation des faits 2. Augmenter le nombre d'éloignements de personnes en situation irrégulière	Former à la police de proximité l'ensemble des gradés et gardiens concernés
Qualité du service	Améliorer la relation avec la population : nombre de policiers par tranche horaire (mesuré par l'application GEOPOL), participation à des dispositifs partenariaux	Diminuer le nombre de procédures annulées pour vice de forme	1. Développer les actions de formation, 2. améliorer le soutien logistique

Un rapport (novembre 2000) sur les indicateurs de suivi et de résultats de la police de proximité, destiné au comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics propose une matrice distinguant des **indicateurs de résultats,** directs et indirects, objectifs ou subjectifs :

Tableau 103 – Indicateurs de résultats

	Indicateurs directs	Indicateurs indirects
Indicateurs objectifs (rigides)	- taux de criminalité et de délinquance - taux de victimation - nombre de plaintes liées au comportement des policiers	- nombre de policiers - temps de réponse aux appels du public - nombre d'arrestations - taux d'élucidation
Indicateurs subjectifs (souples)	- satisfaction à l'égard des services de police - peur du crime et de la délinquance - sentiment d'insécurité - sentiment de désordre	- satisfaction du policier dans son activité professionnelle - qualité de l'organisation du travail - estime de soi - valorisation du travail

b) - Les indicateurs d'activité produits en 2000

La Cour a invité les directions opérationnelles de la police à fournir leurs principaux indicateurs d'activité et de performance :

- la DCSP a fourni les statistiques de la délinquance par département (état 4001), faisant apparaître l'évolution globale des faits de délinquance entre 1999 et 2000 : 2 434 725 crimes et délits en 2000 (France métropolitaine) contre 2 322 591 en 1999, soit une progression de +4,83% en un an. Le taux d'élucidation reste stable à 22,36% (22,77% en 1999). Ce taux est faible pour les délits de voie publique (8,32%), ces derniers représentant 55% des faits constatés. Les écarts de taux d'élucidation (tous délits confondus) sont notables, avec une fourchette allant de 16,77% dans les Alpes-Maritimes à 39,7% en Lozère ;

  La DCSP fait également valoir les chiffres de son activité judiciaire pour 2000 : 473 178 personnes mises en cause(140) (dont 120 305 mineurs), 220 472 gardes à vue, 21 953 personnes écrouées.

- la police aux frontières a fourni les statistiques de reconduites aux frontières exécutées (9 594) et de contrôles effectués dans les aéroports (près de 67 000 personnes hors Roissy(141)). Elle a mis en avant un indicateur de « taux de réussite des reconduites à la frontière » de 67,9% ;

- la direction de la police judiciaire a fourni des indicateurs de flux relatifs aux faits traités (11 079), aux procédures établies (16 005), aux gardes à vue (8 147), aux faits résolus (6 097), au nombre de personnes mises en cause (9 881) et écrouées (2 698) ;

- les autres directions de la police (notamment DST et DCRG) n'ont fourni aucun indicateur d'activité, aussi sommaire soit-il (il en existe pourtant potentiellement, comme le nombre de visites d'établissements de courses et jeux pour les RG). Si la spécificité de leurs activités constitue un élément d'explication partiellement recevable pour ce défaut de réponse, elle ne saurait les dispenser de rendre des comptes sur leurs missions, moyens et résultats.

En conclusion, les efforts qui restent à fournir pour que le ministère de l'intérieur puisse produire au parlement, au delà des indicateurs d'activité, des indicateurs d'efficience et d'efficacité restent significatifs. Les chiffres disponibles sont en effet davantage des indicateurs d'activité, dont les défauts et les biais sont connus, que des indicateurs d'économie, d'efficacité ou d'impact des politiques publiques. La mise en rapport entre les coûts (calculés analytiquement) et les résultats des politiques publiques de sécurité demandera encore des progrès considérables pour correspondre aux exigences d'un droit budgétaire renouvelé.

---

(140) C'est-à-dire les personnes à l'encontre desquelles sont recueillis par les services de police et de gendarmerie des indices attestant qu'elles sont auteur ou complice d'un crime ou d'un délit.

(141) Les statistiques pour 2000 n'étaient pas disponibles en mars 2001.

CHAPITRE VIII - JUSTICE

A - PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE : LA RÉFORME DE LA JUSTICE

1) - La loi de programme relative à la justice de 1995

La loi de programme du 6 janvier 1995 a constitué un enjeu majeur.

a) - Les objectifs en matière d'autorisations de programme des services judiciaires et des services pénitentiaires

Compte tenu des mesures de régulation budgétaire appliquées en 1995 et 1996, la durée d'exécution de la loi de programme avait été portée de 5 à 6 ans. Toutefois, le renforcement des dotations annuelles, à partir de 1997 et l'absence de régulation budgétaire depuis 1999 ont permis de compenser une partie du retard enregistré antérieurement.

En matière d'autorisations de programme, la chancellerie considère que les objectifs fixés par la loi de programme ont été atteints dès 1999 pour tous les services sauf l'administration pénitentiaire, compte tenu du calendrier du programme « 4 000 places ». Les 150 MF (22,87 M€) d'autorisations de programme inscrits en LFI 2000 pour la poursuite de ce dernier permettent de considérer, là aussi, les objectifs comme atteints.

Pendant les premières années d'application de la loi de programme, les services judiciaires se sont vus accorder la priorité, faute, pour les services pénitentiaires, de disposer à l'époque de projets prêts à être lancés. L'ensemble « services judiciaires et administration centrale » a ainsi bénéficié en LFI 1995 et 1996 d'un rythme d'ouverture d'AP nettement supérieur à 1/5ème du total à ouvrir, même si les annulations de crédits ont sensiblement réduit ce solde en 1996. À l'occasion de la LFI 1997, on est revenu à un rythme d'augmentation moyen.

La priorité a été accordée, à partir de 1998, aux services pénitentiaires qui ont bénéficié de l'inscription de près de 1,5 MdF (0,23 Md€) d'AP entre 1998 et 1999 au titre du programme « 4 000 places », lancé en 1997(142). En revanche, la construction de plus de 1 200 places en centres de semi-liberté (CSL) et en centres pour peines aménagées (CPA) a pris du retard, seuls 40% des crédits ayant été inscrits en autorisations de programme. Les services de la protection judiciaire de la jeunesse et des juridictions administratives n'ont, pour leur part, connu aucun à-coup dans le rythme d'inscription de leurs crédits.

b) - Les objectifs en matière d'emplois : les retards de la pénitentiaire

Ces objectifs, qui combinaient créations d'emplois en loi de finances, levée de la mise en réserve de certains emplois, surnombres et allocations de moyens en personnel sous forme de vacations à des auxiliaires de justice dont le montant était converti en équivalents-temps-plein, ont également été revus, pour l'administration pénitentiaire, en raison notamment du retard pris par le programme « 4 000 places ».

Pour les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse, le programme pluriannuel de création d'emplois a été atteint, voire dépassé, selon la Chancellerie, grâce aux

(142) Les crédits relatifs à la rénovation du parc « pénitentiaire » existant ont toutefois connu, pour ce qui les concerne, un rythme légèrement supérieur à la programmation initiale (939 MF sur 5 ans contre 900 MF initialement prévus).

créations d'emplois des LFI de 1998 à 2000. S'agissant des emplois pénitentiaires, la loi de programme est exécutée en 2000 à hauteur de 56% (2 196 créations nettes pour 3 920 prévues), taux qui passe à 86% hors programme « 4 000 ». Le retard de la pénitentiaire tient en effet essentiellement au calendrier de réalisation des six établissements prévus, dont deux entreront en service en 2002, avec des emplois intégralement financés sur les budgets 1998 à 2001.

Le programme a été achevé et même dépassé en ce qui concerne les juridictions administratives. Seul le nombre de magistrats à titre temporaire, (80 aux services judiciaires et 75 aux juridictions administratives) n'atteint pas les objectifs du programme puisque fort peu des postes créés ont pu être pourvus.

2) - La part dans le budget de l'État et la loi de finances initiale

Le budget 2000 correspond à la troisième année de mise en œuvre des grandes orientations définies par le gouvernement dans le cadre de la réforme de la justice, sans pour autant qu'elles aient été programmées sur le plan budgétaire, à la différence de ce qu'avait fait la loi de programme relative à la justice du 6 janvier 1995.

Alors qu'il stagnait autour de 1,3% du budget général au cours des années antérieures, le budget du ministère de la justice est ainsi passé en quatre ans au taux de 1,64%; soit un accroissement de la part du ministère de plus de 25%. Ainsi, après l'augmentation significative des crédits pour 1998 (+4,03%) et pour 1999 (+5,59%), le budget de la Justice demeure, en 2000, une priorité avec un taux de progression de 3,94%, triple de celui du budget de l'État.

Tableau 104 – Part de la justice dans le budget de l'État

	1997	1998	1999	2000
(1) = Budget général (MdF)	1 582,00	1 600,50	1 686,50	1 664,85
(2) = Budget de la justice (MF)	23 903,50	24 868,60	26 264,80	27 299,20
Budget de la justice (M€)	*3 644,07*	*3 791,19*	*4 004,04*	*4 161,74*
(3) = (2) / (1) (%)	1,51%	1,55%	1,56%	1,64%

B - LA RÉGULARITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le contrôleur financier s'est tout particulièrement intéressé aux marchés passés par les différents services du ministère : on note, pour un total d'environ 350 marchés notifiés, 24 refus de visa sur proposition d'engagement initial, 30 visas différés et 37 accords avec observations auxquels s'ajoutent 36 notes d'explicitation de la position du contrôle.

Les critiques les plus fréquentes portent sur la méconnaissance des règles d'établissement des marchés. Bien que des anomalies sérieuses aient pu ainsi être mises en évidence, les errements relevés restent limités.

C - L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE ET LA GESTION ANNUELLE

Mention particulière doit être faite de la procédure dite de « contrat de gestion » qui est venue se substituer aux traditionnelles mesures de régulation budgétaire, après la pause de 1998.

Dans la lettre, en date du 5 juin 2000, la Secrétaire d'État au budget demandait au ministre de la justice de préserver, pour l'exercice 2000, le même montant de reports qu'en 1999, de mettre en réserve de crédits, comme en 1999 et pour un montant comparable, une marge de sécurité qui pourrait être débloquée en cours d'année en fonction de l'évolution de l'exécution

budgétaire, de compenser, dans la mesure du possible, les dépenses nouvelles de la gestion 2000 par une moindre exécution au sein de la même section.

En retour, la chancellerie fit connaître, le 21 juin, ses propositions au budget, et notamment de faire porter un gel de 200 MF (30,49 M€) sur le chapitre 46-12 « Aide juridictionnelle ».

Par note du 13 octobre 2000, la secrétaire d'État au budget demandait au contrôleur financier de procéder à la mise en réserve de 325 MF (49,55 M€). Par arrêté du 15 novembre 2000, le ministre de l'économie annulait 315 MF (48,02 M€) de crédits dont 195 MF (29,73 M€) sur le titre III et 120 MF (18,29 M€) sur le titre IV (dont 110 MF (16,77 M€) sur le 46-12 « Aide juridictionnelle »).

Cette procédure est donc de même nature que celle, pratiquée antérieurement, des régulations budgétaires. Le caractère imprévisible, sinon arbitraire, des annulations prononcées unilatéralement par la direction du budget ne favorise pas une bonne gestion prévisionnelle des crédits. La Cour estime que cette procédure ne devrait pas être renouvelée.

D - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

1) - La fonction « personnel »

Les effectifs budgétaires progressent en 2000 de 1 237 emplois, après la création de 762 emplois en 1998 et 930 en 1999. Même si les mouvements récents des magistrats et des greffiers, préoccupés de la mise en œuvre des lois de réforme de la justice, les jugent insuffisants, il faut constater que ce rythme de créations rompt avec les chiffres antérieurs. Ces créations concernent tous les secteurs d'activité de la chancellerie, magistrats, greffiers, éducateurs, surveillants de la pénitentiaire, etc.

Tableau 105 - Création d'emplois budgétaires

	1998	1999	2000
Administration centrale	0	5	5
Services judiciaires	300	370	382
Services pénitentiaires	300	344	386
Protection judiciaire de la jeunesse	100	150	380
Juridictions administratives	61	61	83
Autres institutions rattachées	1	0	1
Total des créations	**762**	**930**	**1 237**
Total des emplois budgétaires	**60 864**	**61 794**	**63 031**

Les effectifs réels incluent toute une série d'emplois recrutés soit sur crédits, sans figurer aux effectifs autorisés en loi de finances, soit en surnombres autorisés par la loi de finances elle-même, soit en gestion. Au total, pour l'ensemble du ministère, les chiffres des trois derniers exercices peuvent être estimés à 62 984 en 1998, 63 513 en 1999 et 68 364 en 2000.

Deux remarques doivent être faites :

- le suivi des effectifs autorisés et constatés n'est pas homogène ; les données fournies par le service gestionnaire et le contrôle financier ne concordent pas toujours ; ainsi, pour le personnel vacataire rémunéré sur le 31-96, le contrôle financier ne prend en compte que les emplois administratifs et de service alors que les directions intègrent

les autres emplois (psychologues, psychiatres, médecins, assistants de justice, magistrats à titre temporaires, etc.). Un écart total de près de 500 emplois avait été ainsi relevé avant qu'une harmonisation des chiffres ne soit entreprise ; il paraît urgent que ces deux services adoptent une procédure rigoureuse permettant d'obtenir dorénavant des données fiables et précises ; elle suppose, notamment pour les vacataires, que des règles identiques soient fixées pour la prise en compte des agents et le calcul de leur nombre en équivalent temps plein ;

- l'écart entre effectifs budgétaires (63 031) et effectifs totaux rémunérés en équivalent temps plein (65 506,5) est excessif, il s'établit à près de 2 500 emplois. Si les surnombres en gestion constituent une souplesse acceptable, si les vacations ne peuvent toujours correspondre à des effectifs autorisés, la création de surnombres, même mentionnés dans le texte de la loi, devrait être autorisée en termes d'effectifs, dès lors qu'ils correspondent à des postes qui seront occupés pendant plusieurs années. Le recrutement par anticipation de 400 élèves surveillants doit figurer au tableau des emplois, de même que les 2000 agents de justice , dont les contrats, de droit public, sont de cinq ans.

2) - Les crédits de fonctionnement

Les crédits correspondant aux dépenses de fonctionnement, qui augmentent globalement de 551,9 MF (84,14 M€), soit +6,8%, en 2000, regroupent traditionnellement les chapitres relatifs aux moyens matériels de fonctionnement des services et ceux assurant le financement de prestations en faveur des justiciables ou des détenus.

a) - les chapitres relatifs aux moyens matériels de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des services ont bénéficié de leurs crédits de reports et de mouvements de gestion traditionnels ; le taux relativement faible de consommation des crédits informatiques correspond, de manière également traditionnelle, à des abondements significatifs pour lancer des projets nouveaux, qui ne démarrent que progressivement. Au total, les dépenses ont représenté 92,8% des crédits ouverts.

b) - Les chapitres de financement de prestations

Les dépenses totales de ces chapitres atteignent presque 3,6 MdF (0,55 Md€), dont 3,1 MdF (0,47 Md€) se répartissent entre le remboursement des prestations du secteur habilité ou conventionné de la protection judiciaire de la jeunesse (1,38 MdF (0,21 Md€)) et les frais de justice, de toutes natures (1,73 MdF (0,26 Md€)).

Les frais de justice avaient longtemps connu une progression rapide, mais leur taux de croissance s'était ralenti à la suite d'une politique de gestion et de formation de la chancellerie auprès des magistrats et des greffiers, au point qu'une baisse avait été enregistrée en 1999 dans tous les secteurs, sauf dans celui de la justice administrative (-1,6%).

L'année 2000 marque une reprise de l'accroissement des dépenses (+6,24%) due aux actions de médiation et surtout aux examens médicaux ou biologiques (+ 15 à 20% selon les postes) qui représentent le quart des dépenses totales de justice pénale.

Il ne fait pas de doute que le chapitre des frais de justice, particulièrement sensible, tant aux évolutions pénales des enquêtes qu'aux modifications juridiques liées aux réformes récentes (indemnisation de certaines détentions provisoires, par exemple), doit et devra faire l'objet d'un suivi et d'une attention particulière.

3) - Les crédits d'intervention

Les crédits d'intervention correspondent :

- à la fin, programmée pour 2003, des remboursements d'emprunts aux collectivités locales qui avaient concouru, dans le passé, à la construction de tribunaux ;
- à des subventions diverses, aujourd'hui largement déconcentrées ;
- à une dotation préfinançant la réforme des commissaires-priseurs, dont l'utilisation est régulièrement repoussée d'année en année ;
- et à l'aide juridictionnelle.

En 2000, près de 1,5 MdF (0,23 Md€) auront ainsi été dépensés, pour 2,28 MdF (0,35 Md€) ouverts. Les subventions et interventions diverses correspondent, pour un montant qui n'atteint pas 100 MF (15,24 M€), aux formes nouvelles d'accès au droit, de suivi du contrôle judiciaire, de médiation, d'insertion des anciens détenus, d'aide aux victimes. Il s'agit d'une politique ancienne relancée par la réforme de la justice entreprise en 1997, mais sans grand impact budgétaire jusqu'à aujourd'hui.

En 2000, le chapitre relatif à l'aide juridictionnelle a atteint 1,2 MdF (0,18 Md€), en légère régression par rapport à 1999, quoique le jeu de la trésorerie des CARPA qui paient directement les avocats, rende peu significatif ce type d'évolution. Il s'agit de dotations qui doivent augmenter avec la mise en œuvre progressive des réformes, qui renforcent la présence des avocats à différents stades de la procédure ; la dotation en LFI 2000 s'était trouvée provisionnellement renforcée de 100 MF (15,24 M€), mais les besoins ne se sont que progressivement manifestés ; le « contrat de gestion 2000 » a pu donc faire porter une part importante des économies recherchées sur ce chapitre : quelques semaines avant le déclenchement du mouvement de protestation des avocats, 110 MF (16,77 M€) avaient été annulés. La tendance actuelle, qui pousse à la revalorisation, conduira sans nul doute, à l'avenir, à des dépenses supplémentaires.

4) - La fonction « construction »

Héritier d'un patrimoine immobilier considérable, le ministère a entrepris, depuis une dizaine d'années, de substituer à des bâtiments datant pour l'essentiel du XIX^{ème} siècle et peu ou mal entretenus entre 1914 et 1980, des bâtiments rénovés.

Pour ne s'en tenir qu'aux ordres de grandeur, le patrimoine immobilier judiciaire dépasse aujourd'hui 5 millions m², dont 2,8 millions pour l'administration pénitentiaire et 1,8 millions pour les services judiciaires proprement dits (400 000 m² pour les services de la Protection judiciaire de la jeunesse).

Les dépenses en capital du ministère concernent essentiellement les bâtiments judiciaires au sens large (chapitre 57-60), les crédits de la juridiction administrative (un peu moins de 60 MF sur le 57-51) étant gérés centralement par le Conseil d'État, et, enfin, les petits crédits de subvention pour les établissements hospitaliers accueillant des détenus (chapitre 66-20), non encore réellement opérationnels. Au total, les autorisations de programmes ouvertes au ministère (AP) représentent 2,4% des AP du budget de l'État (alors que le budget courant ne représente que 1,5% du total).

a) - Les autorisations de programme (AP)

Le ministère a, au cours des dix dernières années, connu des situations très différentes en matière d'AP utilisables. Les AP nécessaires à la couverture du programme « 13 000 » ont été

ouvertes en une fois en 1988, ce qui a permis d'en réduire fortement le montant au cours des années suivantes.

De 1998 à 2000, les AP ouvertes en loi de finances initiale sont restées stables autour de 1,6 MdF. Sur la même période, après une augmentation de 10,8% en 1997, le montant des AP disponibles s'est accru de 24,7% en 1998, de 55,41% en 1999 et de 25,4% en 2000, passant de 2,07 MdF à 4,09 MdF, du fait des reports et des abondements en LFR.

Ces évolutions sont liées au fait que le programme pluriannuel d'équipement arrivait à son terme à la fin des années 90, mais que les AP n'ont pas été réduites à due concurrence en 1997 et 1998. La relance du programme de construction des prisons (« 4 000 places ») a conduit à maintenir à un niveau élevé les AP en 1999 puis en 2000, indépendamment des possibilités d'utilisation de celles-ci. Il en est résulté un taux d'utilisation des AP erratique, de 52% en 1998, 63% en 1999, mais seulement de 38% en 2000.

Ce taux d'utilisation correspond à un choix délibéré du ministère de la justice consistant à inscrire de manière régulière, en loi de finances initiale comme en loi de finances rectificative, les autorisations de programme correspondant aux engagements gouvernementaux, quel que soit le degré de préparation, sinon d'étude des programmes de travaux, ce qui aboutit de facto à un « lissage » de l'approvisionnement en AP. Cette manière de procéder rencontre, au demeurant, le plein accord de la direction du budget.

La Cour estime que la méthode de « lissage » des AP ne permet pas au Parlement d'avoir une image réelle des programmes d'investissement, les montants affichés correspondant plus à des intentions globales plus qu'à des opérations évaluées avec un minimum de précision et des échéances claires. Mais le faible taux d'utilisation des crédits disponibles a sans doute d'autres explications. En effet, les pratiques du ministère pour conduire ses opérations d'investissement sont très variées selon les services.

La diversité des modes de gestion de crédits mis entre les mains des responsables des antennes régionales de l'équipement, peu nombreux et confrontés à une multiplicité de tâches, peut expliquer, entre autres raisons, la difficulté rencontrée par le ministère à dépenser, dès lors qu'il ne s'agit plus d'effectuer une grosse opération immobilière mais d'en suivre plusieurs dizaines de montant modeste.

b) - les crédits de paiement

Le montant des crédits ouverts, stable entre 1994 et 1998, avait connu une forte progression en 1999 (+34,4%) ; en 2000, on note également une progression, mais plus modeste (+10,7%). La dépense, quant à elle, augmente peu. Cela a pour conséquence une chute du taux de consommation qui passe de 64% en 1998 à 48,6% en 1999 et à 45,9% en 2000.

Le niveau des CP paraît donc de plus en plus surestimé au regard de la dépense effective. Les reports, qui avaient pratiquement doublé entre 1998 et 1999, progressent encore de 17,4%. On peut s'interroger sur l'utilité de l'inscription aux deux collectifs budgétaires d'une dotation globale de plus de 130 MF (19,82 M€) sur le titre V, sinon pour poursuivre sur les lignes de CP la même pratique de « lissage » des dotations, ce que le ministère, du reste, admet bien volontiers, l'option retenue étant, comme pour les AP, d'engranger progressivement les crédits et d'éviter les sauts de marge trop forts.

Selon la chancellerie, les gestions à venir devraient se caractériser par un recentrage de l'effort d'équipement sur le parc pénitentiaire dans le cadre de l'enveloppe de 10 MdF (1,52 Md€) annoncée par le Premier ministre le 8 novembre 2000, la conduite d'opération étant confiée au futur établissement public pour la maîtrise d'ouvrage de la justice (EPMOJ).

E - LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE GESTION

Le schéma directeur du ministère, approuvé par la ministre en juillet 1998, puis par le comité technique interministériel chargé de l'examen des schémas directeurs des administrations en mars 1999, ne semble pas disposer d'un volet budgétaire et comptable. Néanmoins, le développement de nouvelles méthodes de gestion a été relevé dans les deux secteurs suivants.

1) - L'adéquation des missions aux moyens

Selon les termes de son compte rendu de gestion budgétaire 1999, le ministère de la justice:

- *« donne aux juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif tous les moyens qui leur sont nécessaires pour remplir les tâches qui leur sont dévolues ;*
- *a la responsabilité de la législation générale ;*
- *anime et coordonne l'exercice de l'action publique et tout ce qui se rattache aux attributions du ministère en matière répressive ;*
- *prend en charge les populations que la société lui a confiées (population pénale, mineurs délinquants ou en danger, jeunes majeurs en difficulté d'insertion) ».*

Ces définitions sont ambitieuses, tant au premier alinéa (le ministère fournit-il tous les moyens « nécessaires »?) qu'au second (d'autres ministères établissent aussi la législation dite générale ?) ; elles recouvrent d'autres attributions au dernier alinéa, puisque l'aide sociale à l'enfance est décentralisée au niveau départemental et l'insertion des jeunes majeurs relève en priorité du ministère de l'emploi et de la solidarité. Comment apprécier l'adéquation des moyens disponibles à ces missions ?

La présentation du compte rendu de gestion 1999 est une première tentative intéressante et développée par de multiples indicateurs physiques dont il ne peut être ici question de faire l'analyse. Son examen pose néanmoins de multiples questions, auxquelles les versions ultérieures apporteront, au moins partiellement, réponse ; il n'est pourtant pas inutile de les mentionner, notamment compte tenu de la perspective de la révision de l'ordonnance de 1959 et du poids accru que cette réforme devrait donner à la définition et au suivi des missions de chaque ministère.

a) - Les agrégats

De manière quelque peu paradoxale, après la définition rappelée plus haut, le budget est présenté selon cinq agrégats, quatre dits de « prestations de service » (services judiciaires, juridictions administratives, services pénitentiaires et protection judiciaire de la jeunesse) et un dit de « fonctions support », pour l'administration dite « générale ». Ainsi les deux missions de « législation générale » et de « coordination de l'action publique », conduites au niveau central par la direction des affaires civiles et du sceau et la direction des affaires criminelles et des grâces, n'y apparaissent pas.

Le découpage des agrégats s'est moins calqué sur une définition de fonctions que sur l'organisation actuelle des ordonnateurs centraux, pour les grandes masses gérées.

Ce type de découpage pose la question de savoir s'il faut globaliser les missions de la justice civile et de la justice pénale. Une distinction comptable n'est certainement pas aisée et supposerait des répartitions de charge délicates ; peut-on pour autant, si l'on réfléchit en termes

de missions, confondre le jugement et la réparation des litiges civils et l'exercice de la poursuite publique contre les délinquants et les criminels ?

Ce découpage soulève, par ailleurs, la question de l'agrégat toujours un peu « fourre-tout » de l'administration générale. Il pourrait sembler préférable de ventiler les dépenses des administrations centrales selon les grandes fonctions ou missions, surtout en matière de personnels, pour la synthèse et le pilotage qu'elles sont censées exercer(143), tout en regroupant à part les petits organismes ou autorités indépendantes. Il resterait évidemment toujours des dépenses d'administration générale, au service du ministère entier, mais leur part serait réduite.

b) - Les indicateurs de réalisation

Encore plus problématique, enfin, est la gestion des indicateurs et la construction des systèmes d'information qu'elle sous-entend. L'examen du compte rendu de gestion 1999 montre que la plupart d'entre eux concernent l'année 1998, au mieux le 1er janvier 1999. Dans certains domaines, des indicateurs provisoires existent. Pour une évaluation pluriannuelle, il est possible de se contenter de plusieurs chiffres, même si la dernière année manque ; pour un compte rendu budgétaire annuel, si les indicateurs physiques correspondants n'apparaissent pas, l'exercice de vérification annuel se trouve rapidement privé de signification. Tel est bien aujourd'hui le cas ; il semble qu'un effort de construction d'indicateurs annuels rapides, même provisoires, soit aujourd'hui indispensable.

2) - Le contrôle de gestion

a) - Juridictions judiciaires

Les chefs des cours d'appel sont chargés du contrôle de la gestion des juridictions de leur ressort. La réforme de la procédure d'exécution des dépenses des juridictions engagée courant 1997, s'est accompagnée de la mise en place, pour l'ensemble des niveaux de gestion des services judiciaires, de l'application Gibus, développé initialement par le ministère de l'intérieur pour les crédits de fonctionnement de la police nationale et mis à la disposition du ministère de la Justice.

L'échelon d'administration implanté dans les cours d'appel a été renforcé par la création en 1996 des services administratifs régionaux (SAR), qui se sont vu confier des responsabilités nouvelles dans le domaine de l'exécution des dépenses des juridictions. Le champ d'action des SAR augmente progressivement puisque, outre leurs missions traditionnelles consistant à administrer les moyens et à gérer les personnels, ils sont de plus en plus impliqués dans la gestion du parc informatique et du parc immobilier des juridictions. Leur mission de contrôle des dépenses publiques a été étendue en 1997 et 1998, à celui des frais de justice.

Enfin, depuis le 1er janvier 1998, les SAR gèrent les décisions administratives individuelles et apportent leur soutien logistique au magistrat délégué à la politique associative pour la gestion des crédits finançant les activités « présentielles » et d'aide aux victimes, dans le domaine pénal, et de médiation familiale en matière civile.

Bénéficiant d'une information en temps réel sur la gestion des juridictions de leur ressort, les chefs des cours d'appel ont été invités par la chancellerie à mettre en œuvre diverses formes de regroupement de la gestion des dépenses de fonctionnement des juridictions, notamment par

(143) C'est ainsi qu'il est procédé pour la justice administrative, ce que la gestion directe par le Conseil d'État facilite.

l'instauration d'une politique régionale d'achat et la conduite systématique d'une politique de dépenses communes pour les juridictions implantées sur un même site.

Enfin, l'ensemble des juridictions du premier degré relevant du ressort d'un tribunal de grande instance (arrondissement judiciaire) est constitué en centre dépensier disposant d'une cellule de gestion budgétaire. Depuis le 1er janvier 2000, ce dispositif est opérationnel pour toutes les juridictions de la métropole et des DOM.

b) - Services pénitentiaires

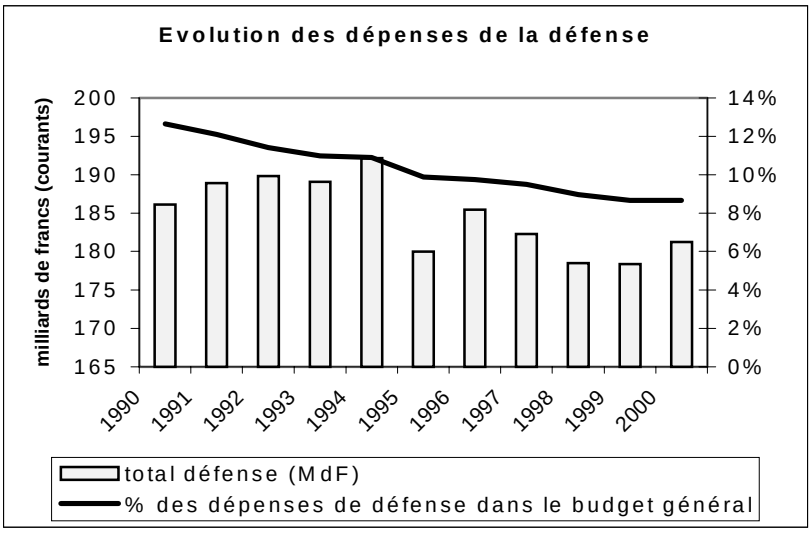
Au plan national, le projet prioritaire des services pénitentiaires est l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (Gide) dont la généralisation a débuté en 1999 à la suite des résultats d'un audit technique réalisé avec la direction du budget. Il vise à améliorer l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires qui sont, en général, peu informatisés. Fin 1999, 38 sites, dont Fresnes, utilisaient Gide. À la fin du premier semestre 2000, 24 nouveaux sites l'avaient adopté et une vingtaine d'autres devaient suivre au cours du second semestre, ce qui devrait permettre alors de gérer grâce à cet outil 53% de la population pénitentiaire. La généralisation de Gide est prévue pour 2003 avec la mise en place de nouveaux centres pénitentiaires.

Au niveau des services déconcentrés, il a été décidé de remplacer l'actuel logiciel de gestion économique par l'application Siec « *systèmes d'informations économiques, budgétaires, comptables et de contrôle de gestion* », qui servira d'outil de pilotage de la fonction budgétaire et comptable pour les établissements pénitentiaires, les directions régionales et les services concernés de l'administration centrale.

CHAPITRE IX - DÉFENSE

A - PROBLÉMATIQUE GLOBALE

La part des dépenses militaires au sein du budget de l'État ne cesse de s'amenuiser depuis dix ans ; cette diminution constitue en tant que telle le pari le plus difficile à gagner de ce ministère, au plan national comme international, et ne peut se comprendre qu'au regard des évolutions stratégiques auxquelles doit faire face le pays. Cette réduction de moyens s'accompagne, au sein même du budget, d'un redéploiement de crédits entre grandes fonctions.

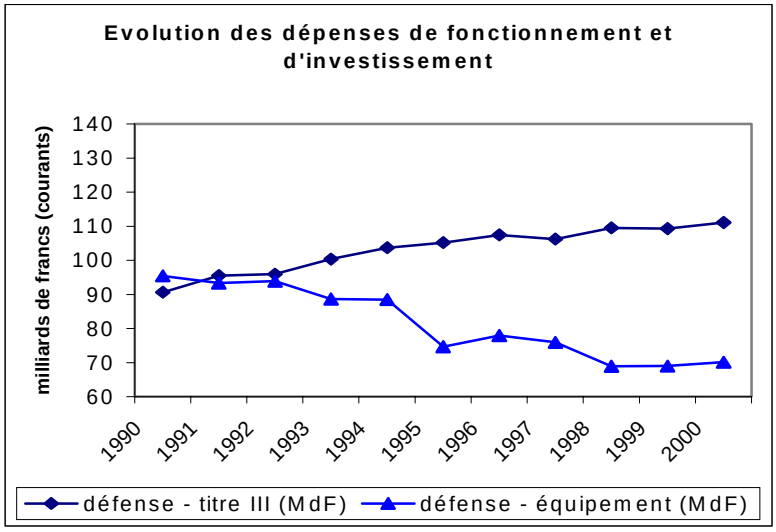


B - GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

1) - Une évolution contrastée des dépenses d'investissement et de fonctionnement

Plusieurs évolutions fortes caractérisent les fonctions budgétaires, et posent autant de questions sur la sincérité de la prévision budgétaire.

La mise en œuvre de la professionnalisation des armées, objet de l'actuelle loi de programmation militaire, a accentué les évolutions respectives des titres III et V observées dès 1993. Les dépenses d'équipement, dont le niveau au début des années 1990 était équivalent à celui des dépenses de fonctionnement, ne représentent plus en exécution que 42% du budget global de la défense (hors pensions).



La même constatation ne peut pas être faite à l'examen des crédits votés en lois de finances initiales, qui tendent à sous estimer fortement les crédits de fonctionnement au profit des crédits d'investissement. En effet, les évolutions constatées depuis plusieurs années présentent une sous-évaluation récurrente des dépenses de fonctionnement, de l'ordre de 6 MdF (0,91 Md€).

2) - L'accroissement des dépenses de rémunérations et charges sociales

Au sein des dépenses de fonctionnement, les rémunérations et charges sociales (RCS) pèsent désormais 80% du titre III ; elles n'en représentaient que 60% en 1989.

3) - L'insertion du secrétariat d'État aux anciens combattants

Le périmètre du titre III de la Défense a subi en 2000 une évolution due à l'intégration partielle des crédits du secrétariat d'État aux anciens combattants. Les montants transférés s'élèvent à 914 MF (139,34 M€), destinés à couvrir les dépenses de rémunérations des personnels et de fonctionnement courant.

En effet, dès le début de l'année 2000, le personnel et les moyens de fonctionnement de ce secrétariat d'État, à l'exception de ceux relevant des établissements publics (l'ONAC et l'INI) et les subventions relatives à la mémoire, ont été transférés au ministère de la défense.

L'intégration s'est accomplie, au niveau central, avec une déflation importante du nombre des personnels, compte tenu de la redondance des structures, ainsi qu'au niveau des directions interdépartementales. Cette opération s'est traduite par le transfert de 2 005 personnes au ministère de la défense.

Cette intégration est considérée comme une réussite par le ministère de la défense.

4) - Une évolution divergente des titres V et VI

S'agissant des dépenses d'équipement, malgré l'exception que constitue la LFI 1999 pour le titre V, on peut constater l'évolution divergente des crédits des titres V et VI, le titre V ayant enregistré une nette baisse depuis 1997, alors que les crédits du titre VI (aides à la Polynésie française, recherche duale) sont en très forte hausse sur cette même période.

C - DÉPENSES ORDINAIRES

1) - problématique specifique

La professionnalisation devait conduire à un renouvellement des masses de crédits en jeu et des procédures.

a) - Évolution du budget hors opérations extérieures (OPEX)

- ***Les rémunérations.***

La question des rémunérations au ministère de la défense conjugue les incertitudes de la prévision, en particulier celles relatives aux indemnités à l'évolution de la pyramide des emplois, avec la recherche de moyens de paiement appropriés.

. **Le calcul des indemnités**

Le ministère de la défense s'était désintéressé, depuis longtemps, de la nomenclature d'exécution des dépenses et donc de l'identification précise des dépenses indemnitaires ; en effet, contrairement aux autres ministères qui imputent leurs rémunérations et indemnités précisément, l'exécution s'appuyait, à la Défense, sur un chapitre-paragraphe unique et global (le 88-88), sans se préoccuper de la césure entre rémunérations principales et indemnités. Seul l'équilibre budgétaire global était recherché.

La clarification de la nomenclature réalisée en 1996, a mis en lumière l'évolution des indemnités(144).

L'incertitude de la prévision est renforcée par la difficulté d'évaluer a priori *le GVT, car les changements de grades sont fréquents et les plages indiciaires très étroites.*

Enfin, la déflation des effectifs associée à la professionnalisation rend les évaluations traditionnellement utilisées imprécises.

C'est dire que les méthodes empiriques utilisées par la DAF et les états-majors doivent évoluer.

. **Le problème des procédures de paiement**

Parmi les mesures destinées à « normaliser » les procédures dérogatoires en vigueur au ministère de la défense, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a poussé en avant la procédure de paiement sans ordonnancement préalable (PSOP) utilisée par l'ensemble des ministères pour les traitements des fonctionnaires.

Concernant les personnels civils et les militaires de la DGA, ce passage en PSOP s'est fait correctement bien que l'opération ait été assez difficile. Il a nécessité notamment une harmonisation des textes (indemnités par exemple) et la prise en charge par le Trésor de près de 80 000 personnes. Cette opération s'est étendue sur 18 mois et devrait s'achever en juillet 2001.

Concernant les personnels militaires, le problème est différent car la Défense estime devoir payer elle-même les militaires en toutes hypothèses ; par ailleurs, le ministère s'est doté de structures importantes pour le paiement des soldes ; enfin, un éventuel transfert ne pourrait probablement pas s'effectuer à effectif constant pour les services du Trésor.

La Cour estime qu'un partage plus clair doit être réalisé entre les positions de principe des uns et des autres et les modalités concrètes d'améliorations des procédures, dans le respect des textes.

. **La professionnalisation et les difficultés de recrutement**

La professionnalisation n'a pas posé de problèmes pour l'instant, le contexte économique étant favorable. Cependant des difficultés sont apparues en matière de recrutement mais aussi de maintien des effectifs : il s'agit du recrutement de personnels faiblement qualifiés dans certaines spécialités, ou au contraire des emplois très qualifiés. Les états-majors ont recours à des mesures attractives, mais financièrement coûteuses, pour affecter, par exemple, les personnels recrutés sur des postes ouvrant droit à des indemnités conséquentes (tels que l'outre-

(144) À la différence des indemnités des ministères civils, les indemnités militaires sont, pour l'essentiel, une somme de droits individuels, qui n'offrent pas la souplesse d'une masse à répartir. Par ailleurs, la multitude des indemnités existantes (231 pour les militaires contre 35 seulement pour les civils de la Défense) ne facilite pas un traitement rationnel.

mer ou l'embarquement). Les armées ont aussi demandé et obtenu l'augmentation de certaines indemnités.

Le recours à ces pratiques conduirait, sans que la mesure exacte en soit possible, à limiter l'activité des forces. La création d'un fonds de consolidation de la professionnalisation dont l'objet serait le financement de mesures attractives (logements, action sociale, primes, etc.) est débattue avec le ministère des finances.

- ***Dépenses de fonctionnement (chapitre 34)***

L'objectif fixé lors du vote de la loi de programmation militaire 1997-2002 était la réduction de 20% du titre III hors rémunérations et charges sociales. A périmètre constant, cet objectif devrait être tenu à l'échéance prévue de 2002 ; en 2000, la réduction atteint 16%.

Plusieurs facteurs, cependant, agissent sur l'évolution des dépenses.

. **Les carburants**

Le poste des carburants a perturbé le rythme de la déflation ; en effet, les hausses du dollar et du baril ont pesé sur les crédits de fonctionnement courant hors carburant. La sous-évaluation des dépenses en carburant a été compensée par des abondements en LFR : de 350 MF (53,36 M€) en juillet et de 500 MF (76,22 M€) en décembre, portant la dotation annuelle à 3,25 MdF (0,50 Md€). Pour l'année 2000, le report de charge est faible (100 MF, ou 15,24 M€) mais une sous-activité a été observée, évaluée selon la DAF à environ 150 MF (22,87 M€). Il est à signaler que les prévisions budgétaires manquent de réalisme.

. **Le surcoût du redéploiement des gendarmes**

Selon le ministère de la défense, la mise en place du plan de redéploiement de la gendarmerie nationale, décidé au cours du premier semestre 1999 par le conseil de sécurité intérieure, a eu pour effet de déplacer nombre de gendarmes des zones rurales vers les zones périurbaines.

Des charges supplémentaires sur les crédits de loyers ont été entraînées notamment par un recours au domaine immobilier civil en lieu et place de logements d'État (caserne, domaine immobilier militaire). Partant, des reports de charge de 567 MF (86,44 M€) ont été observés, y compris les 170 MF (25,92 M€) ouverts par la LFR de décembre mais non ordonnancés avant la fin de l'année. Ces 570 MF (86,90 M€) correspondent à 30% de la dotation initiale des chapitres considérés.

. **Le coût de la sous-traitance**

Il existe, indépendamment des tensions en effectifs qui apparaissent dans le cadre de la professionnalisation, un fort déficit en personnel civil par rapport aux prévisions de la LPM. Ce déficit a pu être réduit à 9 000 en l'an 2000 (sur 66 000 emplois civils), mais entraîne malgré tout un transfert de personnels opérationnels vers des tâches de soutien.

Pour les années 2000 et 2001, les vacances sur les emplois civils dans les armées rendait possible l'affectation des crédits correspondant à des chapitres de fonctionnement courant ayant pour objet la sous-traitance. Ce transfert a été anticipé dès la LFI ; ainsi 216 MF (32,93 M€) en 2000 et 104 MF (15,85 M€) en 2001 ont été identifiés à ce titre.

Les crédits ainsi identifiés ne sauraient rendre compte des dépenses réelles de sous-traitance, qui sont, dans leur majorité, fondues au sein des chapitres de la quatrième partie du titre III et sont évaluées à 3 MdF (0,46 Md€) pour l'ensemble des armées.

En fait, il apparaît que le ministère de la défense n'a pas de moyens de piloter et d'évaluer l'ensemble de l'externalisation des tâches au sein du ministère et ne peut, quatre ans après le début des expérimentations de sous-traitance, porter un jugement sur la pertinence et le résultat de celles-ci.

b) - Le financement des opérations extérieures (OPEX)

Depuis le milieu des années 1980, les armées sont engagées de manière permanente sur des théâtres d'opération extérieurs. Ces opérations, qui ne sont pas inscrites en loi de finances, sont sources de dépenses significatives (entre 2 et 3 MdF (0,30 et 0,46 Md€) chaque année). Or, la loi de programmation militaire 1997-2002 avait prévu que seraient inscrites au budget les dépenses engagées par la défense au titre des OPEX. Cet objectif pose un double problème.

Le surcoût engendré par une OPEX est incertain, notamment faute de méthodes d'évaluation communes aux différentes armées. De plus, le renouvellement des stocks de munitions relève normalement des crédits d'équipement, alors qu'aucun remboursement n'est prévu sur le titre V pour les OPEX.

Le deuxième obstacle à une inscription des dépenses d'OPEX dans le budget est réglementaire. Elles sont en effet imprévisibles (du moins les plus coûteuses telles que le Golfe ou le Rwanda), ne peuvent faire l'objet d'une évaluation et par conséquent leur budgétisation ne serait pas conforme aux principes de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Toutefois, au delà de ces arguments, une ouverture de crédit en LFI pourrait se concevoir pour le socle incompressible de dépenses (environ 2 MdF, soit 0,30 Md€) sous la forme de crédits provisionnels. En 2000, 156 MF (23,78 M€) ont été inscrits sur le titre III pour les dépenses de fonctionnement des opérations au Tchad et en République Centrafricaine. Il convient d'aller plus loin.

c) - Procédures budgétaires

Les procédures dérogatoires mises en œuvre au sein du ministère de la défense, dénommées « dépenses à bon compte », recouvrent le régime des « masses » et la procédure des « fonds d'avance ». Globalement, elles permettent de disposer de fonds préalablement à leur justification.

La Cour a constamment réaffirmé la nécessité d'apporter un cadre réglementaire clair aux procédures dérogatoires. Sans remettre en cause leur existence, elle a souligné à plusieurs reprises que les textes fondant ces procédures étaient *« partiels, souvent anciens et (...) de niveaux variables*(145)*. »*

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la défense et le secrétaire d'État au budget, le 31 mars 1998, donnaient mandat au secrétaire général pour l'administration ainsi qu'au directeur du budget de définir de nouvelles modalités de paiement des rémunérations, de proposer des modalités de suivi de la dépense concernant le fonctionnement courant et de limiter le champ d'application des régimes comptables dérogatoires.

Le ministère de la défense reste attaché au maintien des procédures dérogatoires, auxquelles il attribue les avantages suivants : elles garantissent le paiement des soldes même dans un contexte de crise intérieure ; elles permettent la couverture des dépenses des

(145) Référé au ministre de la défense du 9 septembre 1992.

OPEX[146] ; elles permettent d'éviter la constitution de stocks de matières importants ; elles préservent la confidentialité des mouvements de personnels et d'unités.

- ***Le champs des dérogations a été réduit***

En effet, le montant des fonds dérogatoires a été significativement réduit depuis la gestion 1999. Ainsi en 2000, il se limitait à 7 MdF (1,07 Md€), en baisse de 30% par rapport à 1998.

Parallèlement à leur diminution, ces fonds d'avance, qui étaient jusqu'en 1998 mis en place à la fin du mois de novembre de l'année n-1, sont désormais presque totalement affectés fin décembre.

Enfin, les services du Trésor reçoivent des états mensuels de ventilation, ainsi qu'un état des effectifs soldés.

- ***Toutefois, la question des fondements réglementaires n'a pas encore trouvé sa réponse***

Si le fondement de l'institution de procédures dérogatoires est inscrit dans les articles 110 et 112 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, aucun texte ne définit les « dépenses à bon compte » dont le fonctionnement est déduit de plusieurs lois et décrets.

Des progrès favorables à la transparence ont été réalisés dans l'exécution des dépenses soumises aux procédures dérogatoires. Par ailleurs, la diminution du montant des fonds d'avance et la date tardive de leur mise en place réduisent mécaniquement les reports de charges occultes qui résultaient de ces procédures.

La Cour souhaite cependant connaître les propositions concrètes des deux ministères pour qu'il soit persévéré dans la modernisation des procédures, sans mettre en péril, le cas échéant, le fonctionnement opérationnel des armées.

2) - regularite de l'exécution budgétaire

Au plan de la procédure budgétaire, la Direction des affaires financières considère qu'il n'y a pas eu de mesures de régulation budgétaire au cours de l'année 2000 sur le titre III, à la différence du titre V où une tentative de blocage d'engagements par le contrôleur financier (marchés ASMPA) dans les deux derniers mois de l'année a dû faire l'objet d'un arbitrage chez le Premier ministre.

Par ailleurs, le ministère de la défense n'a pas signé de contrat de gestion, pour des raisons de principe.

L'examen de la gestion 2000 n'a pas fait apparaître d'irrégularité. Cependant la Cour note qu'une fois encore, l'utilisation, certes plus réduite, du chapitre 34-20 « entretien programmé des matériels » constitue une violation de l'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En outre, l'examen des reports de crédits et celui des reports de charges d'un montant sensiblement équivalent fait apparaître le caractère trop rigide des limites calendaires imposées pour l'exécution du budget.

---

(146) Opérations extérieures, la plupart non programmées et donc non dotées en LFI.

D - DÉFENSE – ÉQUIPEMENT

1) - Problématique spécifique

a) - Un poids prépondérant au sein du budget d'investissement de l'État

Le ministère de la défense dispose du premier budget d'investissement de l'État. Au cours des cinq dernières années, il a représenté en moyenne 52,8% des crédits ouverts et 42% des dépenses nettes. La baisse des dépenses d'investissement de la défense a cependant été plus rapide que celle de l'ensemble des dépenses en capital du budget général.

Tableau 106 : Évolution des crédits et dépenses d'investissement – Titres V et VI

En milliards de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**Évolution annuelle moyenne**
Crédits initiaux						
Budget défense	88,9	88,7	81,0	86	83	-1,7%
Budget général	173,3	160,6	153,2	164,8	162,5	-1,6%
Défense en %	*51,3%*	*55,2%*	*52,9%*	*52,2%*	*51,1%*	
Dépenses nettes						
Budget défense	78,0	76,0	68,9	69	70,1	-2,6%
Budget général	186,5	175,5	166,4	168,5	173,3	-1,8%
Défense en %	*41,8%*	*43,3%*	*41,4%*	*40,9%*	*40,5%*	

b) - Un budget d'une grande complexité

La structure de ce budget est très complexe et ne peut à cet égard être comparée à aucun des autres budgets d'investissement de l'État. Il se caractérise par le grand nombre d'opérations qu'il doit décrire et par leur durée souvent élevée - celle des programmes d'armement, qui représentent 40% des dépenses du ministère, étant de l'ordre de la dizaine d'années.

À cette complexité par nature vient s'ajouter une grande dissémination des pouvoirs financiers au sein du ministère.

À côté des trois ordonnateurs principaux par délégation du ministre de la défense que sont le directeur des affaires financières (DAF), pour le budget général, le directeur des constructions navales (DCN) et le directeur du service de maintenance aéronautique (SMA) pour les comptes de commerce, coexistent un grand nombre d'acteurs de la dépense. Dix sept « gouverneurs de crédits »(147) sont responsables de la répartition des crédits, tandis que cinquante deux « gestionnaires de crédits » (dont une vingtaine actifs aux titres V et VI) ont la charge, pour le compte d'un ou plusieurs gouverneurs, de faire exécuter la dépense par les ordonnateurs secondaires qui leur sont rattachés fonctionnellement et exécutent plus de 80% de la dépense militaire. Les gestionnaires préparent à ce titre tous les actes comptables pris par la DAF, ordonnateur principal, notamment les ordonnances de délégation de crédits.

(147) Chiffre variable selon les années : 17 en l'an 2000.

L'essentiel des crédits est gouverné par les trois états-majors, suivis par la délégation générale pour l'armement et – fait nouveau depuis 1999 – par l'état-major des armées. À ceci s'ajoute le fait que la délégation générale pour l'armement, gestionnaire de crédits pour les trois armées, est, de très loin, le gestionnaire de crédits le plus important, avec 77% des dépenses et 84% des engagements en 2000. Enfin l'ensemble de ces acteurs, gouverneurs, gestionnaires, ordonnateurs secondaires disposent chacun d'outils informatiques comptables différents et ne communiquant pas entre eux pour la plupart.

Dans ce contexte où l'incohérence des systèmes d'information vient renforcer la répartition des pouvoirs, la direction des affaires financière a toujours des difficultés, en dépit d'importants progrès accomplis ces dernières années, à piloter le budget d'investissement.

Si la notion de gestionnaire est usuelle au sein de l'État, celle de gouverneur est une création étrangère aux usages des finances publiques. Elle s'appuie sur l'héritage passé, lorsque les armées étaient divisées en autant de secrétariats d'État et, plus récemment, sur un décret de 1982 fixant les attributions des chefs d'états-majors, qui confie à chacun d'eux la responsabilité de la préparation de son armée. Dans la réalité, l'analyse de la répartition des crédits de la loi de finances initiale de 1995 à 2000, montre que les proportions de ressources affectées, années après années, à chacun des gouverneurs évoluent assez peu.

c) - Un pilotage perfectible

L'affectation des crédits à chaque gouverneur, par arrêté de sous répartition, rend très lourde la gestion du budget d'investissement de la défense, la DAF ayant des difficultés à manœuvrer des autorisations de programme dont disposent les grands gouverneurs. Mais elle a également des conséquences physiques sur la durée de réalisation des programmes d'armement, chaque armée revendiquant une part immuable des ressources chaque année. Le rapport de la commission des finances de l'assemblée nationale pour la partie défense du PLF 2001 s'interroge à juste titre sur cette question :

« L'optimisation de la gestion des autorisations de programme et, plus globalement, de la conduite des investissements, plaide pour une mutualisation accrue des crédits qui ne pourrait se faire que sous l'autorité de l'état-major des armées, compte tenu du renforcement évident du caractère interarmées des équipements et des opérations. »

L'EMA a aujourd'hui un droit de regard sur les programmes nombreux intéressant plus d'une seule armée, même s'il n'est pas encore gouverneur des crédits correspondants. Sans anticiper des évolutions lourdes nécessitant une importante concertation au sein du ministère, il paraît intéressant d'envisager les avantages que pourrait présenter pour l'avenir une gestion centralisée des crédits par l'EMA, réalisée conjointement avec la direction des affaires financière, dans le cadre d'une hiérarchisation générale des programmes discutée entre chefs d'états-majors et agréée par le ministre de la défense.

d) - Des lois de programmation ou de programmes militaires "soumises" aux budgets

Le caractère pluriannuel de l'exécution du budget d'investissement du ministère de la défense est renforcé par son adossement à des lois de programmation ou de programme, définissant depuis 1960 des objectifs à long terme et regroupant les autorisations de programme nécessaires, ainsi que le prévoit le premier article de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Ces lois tracent un référentiel pluriannuel nécessaire au ministère de la défense ainsi qu'aux industriels du secteur et il est important de confronter les résultats de l'exécution annuelle du budget à leurs prévisions (cf. page 271).

Il convient en effet de souligner, qu'en raison du principe posé dans l'article 2 de l'ordonnance précitée, les lois de programmation n'ont qu'une portée limitée : elles ne peuvent permettre d'engager l'État à l'égard de tiers que dans la limite des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année. Le rythme d'exécution des lois de programme, ainsi que leur contenu, peuvent donc être aménagés dans le cadre de l'adoption annuelle des lois de finances et l'ont été considérablement depuis le début des années 1990.

e) - Des relations particulières avec la direction du budget

Le budget de la défense a tendance a être considéré comme une variable d'ajustement du budget de l'État. Il est, en conséquence, fortement soumis, en cas de difficultés des finances publiques, aux différentes opérations de régulation, de gel et d'annulation de crédits. Cette situation, avéré chaque année depuis dix ans, explique les réticences du ministère de la défense, sans équivalent au sein des autres ministères dépensiers, à adopter une attitude transparente à l'égard de la direction du budget. Elle explique en particulier le refus de communiquer des outils de prévision et d'exécution comme la VAR (variation annuelle du référentiel de programmation) ou le COBI (catalogue des opérations budgétaires d'investissement), mais également celui de faire viser par le contrôleur financier central, comme c'est l'usage dans les ministères civils, les arrêtés de sous-répartitions, toute démarche transparente étant de nature à augmenter le risque de blocage ou de perte des crédits attribués.

Les besoins annuels de crédits étant évalués sans véritable concertation entre les deux acteurs, la discussion budgétaire ne porte que sur le niveau de l'enveloppe globale octroyée. Outre les enseignements qu'elle tire de l'exécution des exercices passés, qui lui fournissent des estimations de clefs de paiement(148)*, la direction du budget s'appuie sur la transmission des « paiements inéluctables » de la part de tous les gestionnaires depuis 1998, sur les échéanciers de paiement des marchés principaux produits par le contrôleur financier auprès de l'ACSIA et sur ceux des commandes globales qui lui sont systématiquement communiqués. Ces données sont loin d'être suffisantes pour qu'un travail contradictoire fiable de prévision puisse être conduit.*

Des progrès sont nécessaires pour améliorer les relations entre les deux départements ministériels. L'adoption d'une programmation quinquennale « glissante », comme chez nombre de partenaires de la France, qui aurait pour avantage de faire coïncider les calendriers budgétaires et de programmation, pourrait contribuer à la réalisation de ces progrès.

f) - La reforme des procédures budgétaires et comptables

- ***Les acquis de la reforme***

À partir de 1998, le ministère a conduit une réforme d'ampleur de la gestion des crédits d'investissement, conformément aux prescriptions formulées par la Cour des comptes dans son rapport de juin 1997 sur la « gestion et la programmation au ministère de la défense » et aux principes posés dans l'instruction interministérielle signée par le ministre des finances et le ministre de la défense le 24 avril 1997.

Une nouvelle nomenclature a été mise en œuvre en 1999.

Le contrôle financier déconcentré auquel échappaient les ordonnateurs secondaires de la DGA - qui réalisent 80% de la dépense - a été généralisé au ministère de la défense en 1999. Les engagements des ordonnateurs secondaires sont également entrés en comptabilité spéciale

(148) Les clés de paiement évalue les besoins annuels en crédits en fonction de l'étalement des opérations lancées.

des investissements (CSI), l'échange de données avec le ministère des finances étant désormais informatisé.

Les opérations budgétaires d'investissement (OBI), au nombre de mille environ, ont remplacé en 1998 les anciennes opérations qui était six fois plus nombreuses et ne faisaient l'objet d'aucun suivi.

Enfin la direction des affaires financières a développé à partir de 1995 un nouveau système budgétaire et comptable, baptisé Carnot, outil de prévision et d'exécution, qui a vocation à suivre les opérations budgétaires d'investissement et à fournir les données financières consolidées nécessaires à un pilotage efficace des engagements et des mandatements du ministère.

- ***Conséquences***

Les conséquences de cette réforme, tant en termes de rationalisation de la gestion interne que, dans une moindre mesure, en termes de transparence vis-à-vis de l'extérieur, sont considérables.

La mise en œuvre de la nouvelle nomenclature en 1999 a permis de rendre plus lisibles les documents budgétaires présentés au Parlement en distinguant les opérations dites « à flux » des crédits destinés aux programmes d'armement, 32 d'entre eux (environ 30% du titre V) étant aujourd'hui identifiés par un article budgétaire.

Les caractéristiques des engagements du niveau local sont désormais mieux suivies. La transmission des paiements inéluctables des ordonnateurs secondaires ainsi que les échéanciers de paiement des marchés principaux de l'ACSIA en sont la preuve la plus concrète.

L'OBI, support commun de l'engagement des AP et des paiements ainsi que de la délégation des crédits aux ordonnateurs secondaires a permis de mettre en place un lien entre les AP et les CP, qui étaient auparavant découplés. Le ministère dispose désormais d'un outil budgétaire de suivi homogène de toutes les opérations du ministère, le « reste à engager » et le « reste à payer » étant suivi par OBI.

Enfin - et surtout - la réforme a conduit le ministère à considérer ses autorisations de programme comme des ressources véritables et à les répertorier en conséquence, l'affectation des AP intervenant à l'OBI. Le stock d'AP disponible à l'engagement d'un montant considérable de plus de 100 MdF à la fin de 1996 a été réduit à 61,1 MdF (9,31 Md€) à la fin 2000, hors provision de 20 MdF (3,05 Md€) pour la commande globale de 50 avions ATF prévue en 2001.

Tableau 107 : Les autorisations de programme – 1996-2000

En milliards de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
AP disponibles à l'engagement	100,7	99,8	79,9	73,6	61,1
Dont AP non affectées	34,5	39,3	38,7	27,1	27,0
Dont AP affectées	66,2	60,5	41,3	46,5	34,1

Les AP affectées non engagées ont particulièrement diminué (-49%). Elles ont été affectées à des commandes nouvelles, en particulier, depuis 1997, aux commandes globales pluriannuelles, ce qui prouve que le terme d'AP « dormantes », employé avant qu'il fût procédé à l'inventaire, était approprié, ces AP affectées ayant perdu au fil du temps leur contenu physique.

Le ministère souhaite aujourd'hui que le montant des AP disponibles à l'engagement soit qualifié d' « encours » et considère que son montant actuel, environ 40 MdF (6,10 Md€), puisque 20 MdF sont gagés sur la commande d'ATF, est le minimum nécessaire pour que la gestion annuelle ne soit pas entravée. Cette appréciation mériterait une analyse contradictoire, d'autant que l'encours actuel de 40 MF comprend pour plus de la moitié des AP déjà affectées, qui, si leur contenu physique est réel, ne sont plus mobilisables à long terme.

- ***Les progrès nécessaires***

. **Ralentissement du projet CSI**

Le ministère peine à mettre en œuvre le contrôle des engagements contractés par l'ordonnateur principal, introduit de façon expérimentale en 2000, et attendu depuis plusieurs années, compte tenu de difficultés d'organisation avec les gestionnaires concernés et de nécessaires mises à nouveau de son système Carnot. Après le passage à l'an 2000, l'arrivée de l'euro devrait encore différer jusqu'à la mi-2002 ce projet de généralisation de la CSI et d'alignement plus que tardif du ministère de la défense sur le régime de droit commun.

. **Un système d'information moins performant que prévu**

Contrairement aux attentes qui ont présidé à son lancement, Carnot est loin d'être aujourd'hui un outil comptable en temps réel, centralisé et partagé. Ni les ordonnateurs secondaires, ni les gestionnaires, à l'exception du service des moyens généraux (SMG), ne peuvent alimenter le système, qui est mis à jour exclusivement par la DAF et le contrôle financier central sur réception de documents papier. Les connexions prévues entre les ordonnateurs secondaires et Carnot ne fonctionnent pas.

Si les affectations d'AP et les délégations de crédits sont enregistrées au fil de l'eau, il n'en va pas de même des engagements comptables centraux (la CSI centrale n'est pas en place), ni des engagements et des paiements déconcentrés qui sont transmis seulement une fois par mois par les gestionnaires.

La DAF hésite à engager des investissements nouveaux dans Carnot, sachant qu'à moyen terme le principe de son basculement dans le système général « Accord » est presque certain et que, d'ici là, le réseau « India » du ministère des finances offre des possibilités que certains gouverneurs ont commencé à utiliser. Force est de constater que ce projet rationnel et utile est arrêté à mi-chemin de sa réalisation pour des raisons à la fois techniques et financières. Ces dernières ne doivent pas être sous-estimées, la direction des affaires financières ne disposant pas de moyens extensifs.

Il peut être regretté qu'au moment même ou le système Carnot rencontre des difficultés de déploiement, la DGA mette en place, avec des moyens beaucoup plus importants, un logiciel comptable qui lui est propre, développé indépendamment de Carnot et ne communiquant pas avec lui.

2) - Régularité de l'exécution budgétaire

Les contrôles successifs de la Cour n'ont pas mis en relief d'irrégularités dans l'exécution du budget du titre V du ministère de la défense.

3) - respect de l'autorisation parlementaire et régulation : un budget bouleversé en cours d'année

a) - La baisse des crédits initiaux

Tableau 108 : Évolution des crédits initiaux

En milliards de francs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	00 / 95
Titre V	94,2	88,1	87,5	79,1	83,5	79,7	-15,4%
Titre VI	0,8	0,8	1,2	1,9	2,5	3,2	300%
Total investissement	**94,9**	**88,9**	**88,7**	**81,0**	**86,0**	**82,9**	**-12,6%**
Autorisations de programmes	94,9	88,9	88,7	81,0	86,0	87,5	-7,8%

Les évolutions observées depuis 1996 se sont accélérées en LFI 1999, et surtout en LFI 2000. Les crédits ouverts au titre III poursuivent leur progression régulière, alors que le titre V enregistre, depuis 1995, des évolutions incertaines. La hausse structurelle des dépenses de fonctionnement pèse donc fortement sur les dépenses en capital.

Au sein des dépenses d'équipement, malgré l'exception que constitue la LFI 1999 pour le titre V, on peut à nouveau constater l'évolution divergente des crédits des titres V et VI. Le titre V a enregistré une nette baisse depuis 1997, alors que les crédits du titre VI sont en très forte hausse sur cette même période.

Cette évolution du titre VI s'explique toujours principalement par la montée en puissance des crédits pour la restructuration des sites de la défense et par ceux alloués aux aides à la Polynésie française consécutives à la fin des essais nucléaires. Par ailleurs, l'inscription des crédits de recherche duale au titre VI en LFI 1998 a également contribué à cette hausse.

b) - Modifications réglementaires en cours d'exécution

Le budget du ministère de la défense, tel qu'il est exécuté, ressemble peu au budget voté par le parlement. D'importantes modifications lui sont en effet apportées en cours d'année.

- ***Des crédits de paiement votés aux crédits disponibles***

Tableau 109 : modification des crédits initiaux (titres V et VI)

En milliards de francs

	1996	1997	1998	1999	2000
LFI	88,9	88,7	81	86	82,9
reports	11,1	5,3	6,8	5,5	6,7
fonds de concours	1,6	1,1	1,6	1,8	1,6
transferts	9,9	7,3	7,6	8,2	8,5
annulations	8,5	5	7,3	9,5	6,4
crédits disponibles	**83,3**	**82,8**	**74,4**	**75,6**	**76,3**
Total en Md	***12,7***	***12,6***	***11,3***	***11,5***	***11,6***
CP disponibles en % LFI	94%	93%	92%	88%	92%

Les reports d'un exercice à l'autre sont très importants, ils restent toujours supérieurs à 5% des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Le ministère de la défense fait valoir avec justesse qu'en dépit de la lourdeur du budget d'investissement qu'il gère, ses reports de crédits sont inférieurs à ceux des ministères civils, le taux de consommation des crédits des ministères civils étant de 71% en 1999 contre 91,3% pour le ministère de la défense.

Le montant des fonds de concours, 1,6 MdF (0,24 Md€) en 2000, est plutôt stable depuis 1995. Il conjugue la baisse des parts étrangère des programmes en coopération, divisée par deux depuis 1995, et la hausse des autres fonds de concours (service de santé des armées, produits des cessions).

Les transferts de crédits positifs sont rares (156 MF (23,78 M€) en 2000), les principaux transferts étant négatifs. Le solde des transferts en 2000 s'élève à 8,5 MdF (1,30 Md€) et représente 10% de la LFI. Le transfert principal est le transfert vers la direction des applications militaires du CEA d'un montant stable voisin de 7 MdF (1,07 Md€) chaque année et prévu par la loi de programmation 1997-2002.

En revanche le montant du transfert au profit de la recherche duale du ministère de l'éducation nationale de la recherche et de la technologie, qui était explicitement exclu de la loi de programmation, n'a cessé de croître depuis 1998. Sa progression explique l'augmentation des montants transférés depuis 1997.

Tableau 110 : Crédits de recherche « duale » en loi de finances initiale – 1996-2001

En millions de francs

	1996	**1996 au titre de 1997**(149)	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
CEA	200	200				
CNES	1 120	1 120	500			
Prog. aéronautiques civils	680	680		900	1 500	1 250
Total	**2 000**	**2 000**	**500**	**900**	**1 500**	**1 250**

Des annulations importantes interviennent tous les ans, mais la tendance est à la réduction. En 2000, les annulations ont porté sur 6,3 MdF (0,96 Md€), soit 7,7% des crédits initiaux (11% en 1999). Elles ont gagé des ouvertures de crédits au titre III, le reste ayant contribué à améliorer le solde d'exécution du budget de l'État.

- ***Des autorisations de programme votées aux autorisations disponibles***

Comme les crédits de paiement, les autorisations de programme connaissent des modifications réglementaires de leur montant et de leur affectation :

- depuis 1995, les annulations ont été plus élevées en AP qu'en CP, puisqu'un total de 63 MdF(150) (9,60 Md€) d'AP ont été annulés contre 48,7 MdF (7,42 Md€) de CP ;

(149) Le Premier ministre a décidé fin 1996 que le ministère de la défense contribuerait à hauteur de 2 MdF au financement du BCRD, non pas à partir de ses crédits inscrits au budget 1997 (ce qui se serait traduit par une dégradation des conditions « d'entrée dans la programmation »), mais par anticipation en imputant le transfert sur les reports de crédits prévus de 1996 sur 1997.

(150) En 2000, des redéploiements d'AP (9,99 MdF) ont contribué à l'ouverture de 25,2 MdF d'AP en LFR.

- les AP rattachées par la voie des fonds de concours se sont élevées à 6,97 MdF de 1995 à 2000 ;
- enfin, il faut noter que les AP des titres V et VI font l'objet de mouvements de transferts de grande ampleur, comparables à ceux affectant les CP. Ces transferts sont, comme en CP, principalement dirigés vers le CEA.
- les AP sont également touchées par des sous-répartitions d'une ampleur différente de celles observées pour les CP. Les besoins des gouverneurs et des gestionnaires peuvent en effet être différents en exécution et en programmation.

Surtout, aux AP ouvertes en loi de finances initiale viennent s'ajouter les AP disponibles non affectées à la fin de la gestion précédente. Les AP ouvertes en loi de finances initiale ont baissé à due proportion des réductions de CP. Cependant, les AP disponibles sont supérieures tant aux AP ouvertes qu'aux CP disponibles, en raison de l'existence du stock d'AP disponible à l'affectation.

Tableau 111 : Autorisations de programme ouvertes en LFI, disponibles et engagées (1996-2000)

En milliards de francs

	LFI	**AP disponibles**	**AP engagées**	**AP disponibles en % LFI**	**AP engagées en % LFI**	**AP engagées en % disponible**
1996	88 948	93 590	61 189	105%	68,8%	65,4%
1997	88 705	106 522	80 205	120%	90,4%	75,3%
1998	81 003	102 525	78 985	127%	97,5%	77,0%
1999	86 000	118 487	85 740	138%	99,7%	72,4%
2000	87 465	122 939	107 374	140%	122,8%	85,8%
En Md€	13 334	18 742	16 369			

c) - La régulation

Au-delà des annulations de crédits, le dispositif de régulation s'est assoupli. Le ministère ne se voit plus soumis à des niveaux de reports de crédits imposés. Toutefois, il arrive que certains dossiers soient bloqués par le contrôleur financier sur ordre du ministère des finances et conduisent à des arbitrages, mais ceux-ci ont toujours été favorables au ministère de la défense.

Il faut cependant souligner que les réformes successives (entrée des ordonnateurs secondaires en CSI en 1998, réforme de la nomenclature en 1999, mise en service du logiciel de la DGA, Nabucco, en 2000) ont ralenti les entrées en gestion de ces trois années en exerçant une forme de régulation « naturelle ».

d) - Les dépenses

- ***Évolution passée***

Elles ont été très décevantes, surtout depuis 1998 après la remontée des engagements en 1997, dont il était logique d'attendre les effets.

Tableau 112 : consommation des crédits – 1995-2000

En milliards de francs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crédits disponibles	86,1	83,3	82,8	74,4	75,6	76,3
Dépenses	74,7	78,0	76,0	68,9	69	70,1
Taux de consommation	86,8%	93,7%	91,8%	92,6%	91,3%	92,0%

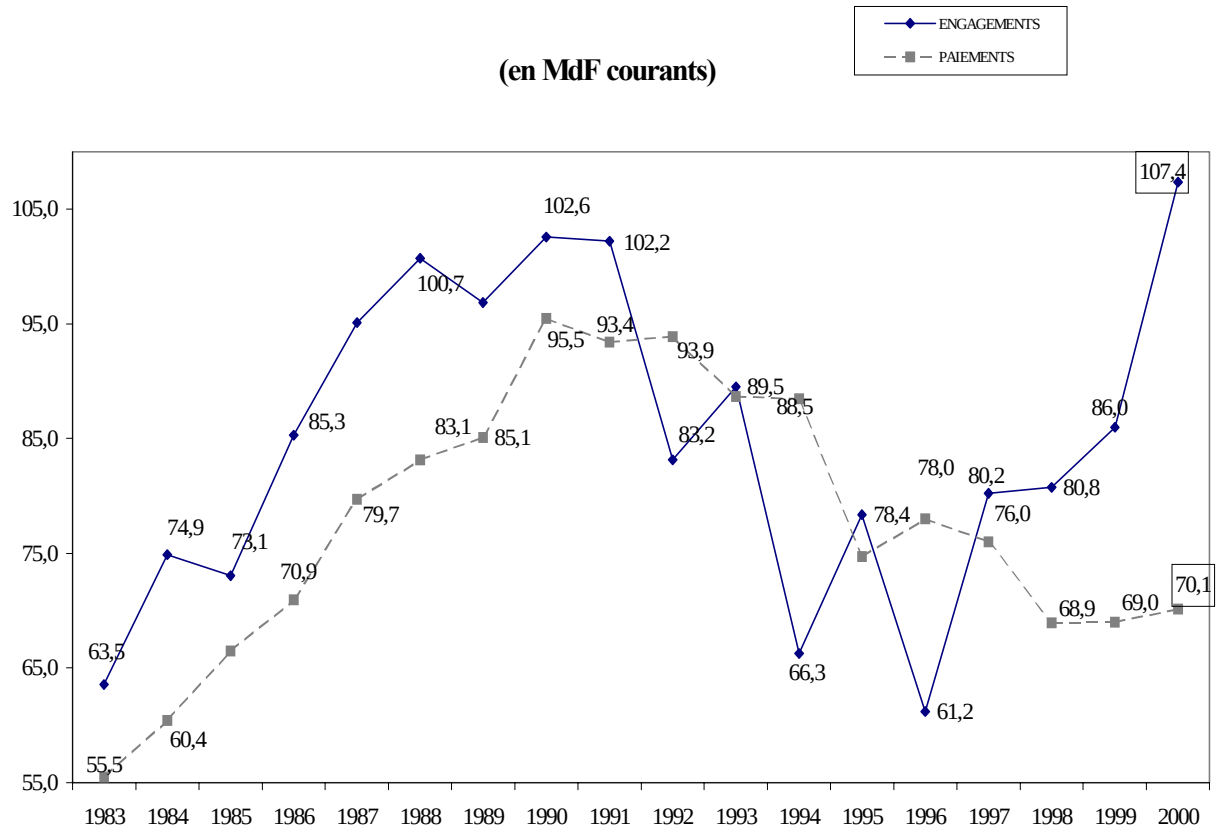
Les résultats obtenus par le ministère en 2000, s'ils sont légèrement meilleurs que ceux de 1999, restent très en deçà des prévisions du début de l'année, proches de 77 MdF.

- ***Perspectives***

Le schéma suivant, qui présente les engagements et les paiements du ministère de la défense depuis 1983, montre que le gel des engagements de 1996 a eu sur les paiements des répercussions de plus longue durée que celles observées par le passé, une remontée des paiements engendrant auparavant une ou deux années plus tard une remontée des paiements. À ce titre, il convient de signaler que les travaux de la direction des affaires financières du ministère réalisés sur les clefs de paiement tendent à prouver que les mandatements au titre des engagements passés cinq ans auparavant restent importants, ce qui peut expliquer la stagnation prolongée des paiements.

Avec un niveau d'engagement en très forte hausse de 107,4 MdF, l'année 2000 devrait cependant constituer un tournant dans l'évolution des paiements du ministère. L'augmentation forte et continue des engagements depuis quatre ans - qui n'a pas d'équivalent depuis le début des années 1990 - devrait engendrer à partir de 2001 la remontée des paiements attendue depuis trois ans.

Évolution des engagements et des paiements – 1983-2000



- ***Problématique future***

Compte tenu de l'importance des engagements cumulés des trois dernières années, qui ne manqueront pas de peser sur les besoins en crédits de paiement, le ministère devra, dans les années qui viennent, adapter son niveau d'engagement annuel au niveau prévisible de ses ressources crédits de paiement, s'il veut éviter une crise des paiements.

Il est vraisemblable qu'il sera plus difficile que par le passé d'imputer au budget d'investissement de la défense des charges qui lui sont étrangères et qu'il supporte actuellement : financement du titre III (annulations), financement de la recherche civile (transfert), financement pour les compensations destinées à la Polynésie. Les marges qui existaient sur ce budget vont donc se restreindre.

- ***Conséquences physiques des évolutions constatées***

À cet égard, avec le recul, il peut être observé qu'après le gel des engagements de 1996 qui ne pouvait qu'inévitablement se répercuter sur les paiements des années ultérieures, le ministère ne se trouvait pas en situation favorable pour consommer le montant de crédit prévu par la loi de programmation.

En revanche, en ce qui concerne les autorisations de programme, grâce à la forte remontée des engagements en 1999 et surtout en 2000, les engagements sont beaucoup plus conformes que les paiements à la loi de programmation militaire : leur cumul en francs constants, de 354,2 MdF, coïncide presque parfaitement avec la prévision de 357,3 MdF.

En termes physiques, les conséquences de la gestion budgétaire sur le contenu du titre V et sur la réalisation effective de la loi de programmation militaire sont difficiles à apprécier. Les documents élaborés, en particulier pour le rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire, sont peu précis. Des réductions de cible et des étalements de programmes sont intervenues, mais les économies réalisées grâce aux commandes globales (de l'ordre de 5%) ont dû permettre de compenser en partie la diminution des ressources. Aucun indicateur précis ne rendant compte de l'avancement des programmes, il n'est pas possible d'estimer précisément leur niveau de réalisation par rapport aux prévisions de la loi.

Il peut cependant être souligné que l'endettement total sur les programmes en 2000 demeure très élevé puisque le « reste à financer » - égal à la différence entre les AP programmées et les règlements - s'élève à 471 MdF, masse à l'intérieur de laquelle les « reste à payer » seraient de 73 MdF. Cet « endettement » représente encore plus de cinq années d'AP, si l'on retient le chiffre inscrit dans la loi de finances initiale de l'année. La dette globale est bien plus importante, étant donné que les programmes d'armement ne représentent qu'environ 40% du titre V du budget de la défense.

E - CONTRÔLE DE LA GESTION ET APPRÉCIATION DES MÉTHODES EMPLOYÉES

1) - Un rapport de gestion budgétaire peu éloquent

Le rapport de gestion budgétaire 1999, s'il a le mérite de restituer pour la première fois l'exécution budgétaire du ministère par grands agrégats, n'en constitue pas pour autant un outil suffisamment analytique d'appréciation de la gestion. En effet, les agrégats présentés coïncident avec les grands découpages structurels du ministère, ce qui les rend peu pertinents. D'ailleurs, pour son information, la représentation nationale continue d'utiliser les traditionnels agrégats par nature.

2) - Les performances du ministère au regard des objectifs fixés par la loi de programmation militaire

Néanmoins, une approche des performances du ministère peut être menée par comparaison avec les objectifs fixés dans la loi de programmation militaire (LPM) 1997-2002. La loi du 2 juillet 1996, relative à la programmation militaire actuellement en cours pour les années 1997 à 2002, est, en effet, la première étape d'une série de trois lois devant conduire au modèle d'armées 2015 défini dans le livre blanc de 1995 : la première, pour réussir la professionnalisation, la deuxième pour acquérir les équipements nécessaires au futur modèle, la dernière pour procéder aux ajustements indispensables aussi bien sur les personnels que sur les matériels.

Au titre des dépenses ordinaires, la LPM 1997-2002 a prévu une réduction significative du format des armées, qui se déroule conformément aux objectifs fixés.

Tableau 113 : Évolution des effectifs du ministère (hors comptes de commerce)

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Effectif visé en LPM	548 508	524 026	497 385	474 784	453 801	440 206
Effectifs LFI	548 689	526 240	498 599	474 009	446 143	-

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, une comparaison entre les ressources prévues par la loi de programmation d'une part et les lois de finances d'autre part fait apparaître un déficit en crédits de paiement ouverts de près de 20 MdF entre 1997 et 2000, soit 5,2% du montant global prévu à ce stade de l'exécution de la loi de programmation.

Tableau 114 : Comparaison des crédits de paiement entre la LPM et les loi de finances initiales

en milliards de francs 2000

	1997	1998	1999	2000	Total	En %
LPM 1997-2002	90,2	90,2	90,2	90,2	**360,8**	
Revue de programmes			86,0	86,0	**352,6**	
LFI	90,5	81,9	86,7	83,0	**342,1**	
Crédits consommés (1)	85,0	77,4	77,8	78,7	**318,9**	
Écart LFI/LPM	0,3	-8,3	-3,5	-7,2	**-18,7**	**-5,2%**
Crédits consommés / LPM	-5,2	-12,8	-12,4	-11,6	**-41,9**	**-11,9%**
Crédits consommés / revue des programmes	-5,2	-12,8	-8,2	-7,3	**- 33,5**	**-9,5%**

(1) Les crédits consommés sont constitués des dépenses, auxquelles sont ajoutés le montant des transferts CEA et du BCRD.

En exécution, la différence est plus importante, l'écart avec les prévisions de la loi de programmation sur quatre annuités est de 11,2% (-41,9 MdF) ; il est de 9,6% avec celles de la revue des programmes (-33,5 MdF).

Il reste que, si ce déficit en crédits est d'ores et déjà sensible en matière d'entretien des matériels, il ne peut que difficilement être corrélé à un retard « physique » dans la réalisation de nouveaux équipements, compte tenu de l'incertitude qui subsiste sur le modèle d'armées 2015, le diagnostic stratégique et les cibles à atteindre.

TITRE 8 - MONOGRAPHIE : LE BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS

Comme les synthèses ministérielles présentées au titre précédent, la monographie sur le budget de l'équipement et des transports a pour objectif d'exposer comment la politique d'un ministère s'exprime dans sa gestion budgétaire. Mais, en l'espèce, la diversité des domaines et la variété des supports des dépenses imposent de délimiter le périmètre étudié et donc de justifier celui qui est retenu. La méthode adopté a aussi conduit à choisir une vision pluriannuelle jugée indispensable pour apprécier à bon escient les résultats et les évolutions qu'ils révèlent. En cela, la monographie participe à l'effort à accomplir pour rendre compte de l'exécution d'un programme ou d'un mission d'un ministère.

*

Le champ d'intervention du ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) recouvre des politiques publiques de l'État qui concernent directement la vie quotidienne de la plus grande partie de la population et de ses acteurs économiques : tous les moyens et modes de transports, les voies de communication, l'urbanisme et le logement. Cela représente plus de 150 MdF de crédits budgétaires et plus de 120 000 agents publics, sans compter les moyens humains et financiers des entreprises et établissements publics qui concourent à ces politiques.

La Cour avait déjà, en 1994, consacré une monographie aux dépenses de logement, mise à jour et complétée jusqu'à 1997, en annexe aux rapports sur l'exécution des lois de finances de 1993 à 1996.

C'est pourquoi il a paru opportun de retenir et d'analyser sur le plan budgétaire un autre aspect de l'activité du METL : le domaine **« équipement et transports »,** à partir, selon la nomenclature de l'année 2000, des sections budgétaires « services communs », « transports » (routes, sécurité routière, transports terrestres, transports aériens et météorologie), « mer », du budget annexe de l'aviation civile (BAAC), du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et du fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN).

La nécessité de conserver une cohérence à cet ensemble vaste et divers a conduit, sauf exception très ponctuelle (notamment le compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits des sociétés), à ne pas prendre en compte d'autres supports budgétaires, ni, *a fortiori*, à sortir du budget de l'État. Toutefois, la place des grands opérateurs publics du transport est traitée dans sa relation directe avec la vie budgétaire, et l'inclusion du compte de commerce retraçant les opérations commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement (notamment celles des parcs départementaux) dans les développements du rapport évite que les frontières du territoire budgétaire ne restreignent exagérément le champ de l'analyse.

Le nombre et l'hétérogénéité des supports de la dépense ont conduit la Cour à mettre au point une méthode originale qui, pour tenter de comparer ce qui est comparable en annihilant les multiples variations de périmètres ou de localisations d'une vie budgétaire agitée, fonde les constatations sur des chiffres reconstitués à partir de l'analyse des transferts en loi de finances initiale. Les conventions qu'il a fallu adopter, si elles interdisent de prétendre à l'exactitude absolue, apparaissent suffisamment logiques et objectives pour prétendre à la vérité des ordres de grandeur et des tendances.

La période de cinq ans retenue, 1996 à 2000, plus longue que dans les autres monographies de la Cour, doit aussi permettre de mieux identifier les évolutions significatives.

Sur ces fondements, quelques grandes observations se dégagent :

- s'agissant des emplois, qui, eux, n'ont pu être analysés que sur la période 1996-1999, la part du METL dans le total de l'État est restée voisine de 4,5%, bien que 2000 emplois aient été perdus ; le secteur du transport aérien a été favorisé, le secteur maritime préservé, les suppressions ayant principalement porté sur le reste ;
- le domaine « équipement et transports » représente un bon exemple de ce qu'il est convenu d'appeler l'effet d'affichage : alors que l'évolution des crédits votés peut donner l'illusion d'un maintien des moyens consacrés à ces politiques publiques, en revanche, l'examen des dépenses réelles montre, d'une part, que la période s'est avérée clairement défavorable à ce domaine budgétaire, et d'autre part, que la part des dépenses de personnel augmente dans cet ensemble en diminution ;
- à l'intérieur du titre III, les charges de pensions et de cotisations, sur lesquelles le ministère n'a pas de prise, sont responsables de l'accroissement total, alors que les dépenses de rémunérations stricto sensu ne s'élèvent que modérément ; néanmoins, il en découle une rigidification de la dépense du domaine « équipement et transport » ;
- l'évolution du titre IV est conditionnée par le poids des subventions aux grands opérateurs publics de transport ; l'ensemble SNCF, RFF et RATP dépasse 45 MdF dans le fascicule « transports terrestres », avec une augmentation de la part de la SNCF et au détriment de la RATP ; l'ordre de grandeur atteint 60 MdF en ajoutant à ces crédits de titre IV les montants versés à ces trois opérateurs publics de transport à partir du titre VI de la section « transports terrestres », des comptes d'affectation spéciale, des chapitres de la défense et des services généraux du Premier ministre, et du syndicat des transports parisiens devenu en 2000 syndicat des transports de l'Ile-de-France ;
- les crédits d'investissement sont marqués par la prépondérance du secteur routier qui montre un taux d'utilisation élevé de ses autorisations de programme, ce qui n'est toujours le cas dans les autres secteurs d'intervention du ministère, notamment l'aéronautique ;
- le compte de commerce qui retrace essentiellement les opérations des parcs départementaux de l'équipement représente plus de 5 MdF de recettes et de dépenses, ainsi que 6500 agents qui n'apparaissent pas au budget ;
- la reconstitution des évolutions par mode de transport, si elle a paru trop lourde pour le présent rapport s'agissant des emplois, montre la baisse des dépenses consacrées aux routes, la hausse en faveur des voies navigables, et la stabilité en ce qui concerne les transports ferroviaires ; les dépenses budgétaires consacrées au secteur maritime n'augmentent qu'en raison du poids des dépenses sociales ; quant à celles en faveur des transports aériens, elles doivent l'essentiel de leur progression aux dépenses de personnel.

I - LE DOMAINE ÉQUIPEMENT-TRANSPORTS DANS L'ENSEMBLE DU BUDGET DE L'ÉTAT

A - DÉFINITION DU DOMAINE ÉQUIPEMENT-TRANSPORTS

Le panorama des supports budgétaires dont les crédits sont gérés par le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL), tel qu'il se présente dans le recueil des

nomenclatures budgétaires qu'il publie chaque année(151), fait apparaître un cadre sectoriel étendu et hétérogène.

En 1999, il comportait :

- cinq sections budgétaires :
  « services communs » ;
  « urbanisme et logement » ;
  « transports », section elle-même divisée en quatre sous-sections (transports terrestres, routes, sécurité routière, transport aérien et météorologie) ;
  « mer » ;
  « tourisme » ;
- le budget annexe de l'aviation civile (BAAC),
- quatre comptes d'affectation spéciale :
  902-22 Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) ;
  902-25 Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ;
  902-26 Fonds d'investissement des transports terrestres et voies navigables (FITTVN) ;
  902-30 Fonds pour le financement de l'accession à la propriété (FFAP) ;
- un compte de commerce : 904-21 Opérations industrielles et commerciales des directions régionales et départementales de l'équipement (OPICDDRE),
- un compte de tiers, donc extra-budgétaire : 466-21-1 Rémunérations accessoires.

L'année 2000 a vu la disparition du Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), du Fonds pour le financement de l'accession à la propriété (FFAP) et du compte extrabudgétaire des rémunérations accessoires. En 2001, c'est le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) qui s'efface à son tour, tandis que les sous-sections « transports terrestres », « routes » et « transports aériens » sont fusionnées en une seule dénommée « transports », formant avec la sous-section « sécurité routière » une section désormais intitulée « transports et sécurité routière » ; enfin, la partie « météorologie » de l'ancienne sous-section « transport aérien et météorologie » est désormais intégrée à la section « services communs ».

Ces évolutions des supports budgétaires, si elles compliquent la tâche de l'observateur, n'affectent en rien l'étendue du domaine d'intervention du METL. Les crédits, et les actions qu'ils servent à financer, sont transférés d'un support à un autre ; ils ne disparaissent pas pour autant. En conséquence, l'hétérogénéité relevée plus haut n'est pas atténuée et reste relativement antinomique avec la recherche d'unité et de cohésion qu'induit la notion de monographie. Aussi convient-il, au préalable, de définir un domaine d'étude adapté aux objectifs de clarté de la monographie.

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits gérés par le METL, c'est-à-dire inclus dans l'acception budgétaire la plus large du mot « équipement ». L'ensemble représente plus de 152 MdF en moyens d'engagement et plus de 150 MdF en moyens de paiement.

(151) Ce recueil fait partie d'une collection dénommée « Textes officiels » jusqu'en 1998, puis « Bulletin officiel », et constitue le premier numéro de l'année, préparé par la direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG) du METL.

Tableau 1 - Crédits initiaux 2000 gérés par le METL

En millions de francs

	AP	DO	AP+DO	CP	DO+CP
Services communs	196	24.319	24.515	186	24.505
Urbanisme et logement	13.479	35.361	48.840	12.837	48.198
Transports(152)	9.411	49.375	58.786	8.098	57.473
Mer	523	6.183	6.706	371	6.554
Tourisme	78	393	471	54	447
Total budget général	**23.687**	**115.631**	**139.318**	**21.546**	**137.177**
Budget annexe de l'aviation civile	**1.479**	**6.633**	**8.112**	**2.085**	**8.718**
902-25 FIATA	174	187	361	174	361
902-26 FITTVN	4.335	0	4.335	4.335	4.335
Sous-total des comptes d'affectation spéciale	**4.509**	**187**	**4.696**	**4.509**	**4.696**
904-21 OPICDDRE (solde)(153)	0	0	0	0	0
Total des comptes spéciaux du Trésor	**4.509**	**187**	**4.696**	**4.509**	**4.696**
Total général	**29.675**	**122.451**	**152.126**	**28.140**	**150.591**

Sur la période 1996-2000, si la répartition des attributions ministérielles a connu quelques variations, la structure budgétaire d'ensemble en revanche, à quelques adaptations près, est restée stable. Il est ainsi possible de déterminer deux grands domaines de l'action publique auxquels ces supports budgétaires servent d'outils :

- les lieux où la population habite ou séjourne, auxquels se rapportent les crédits consacrés à l'urbanisme, au logement, et au tourisme ;
- les moyens par lesquels la population se déplace, auxquels sont alloués les crédits pour les transports, quel que soit leur mode.

Le tableau suivant répartit les crédits budgétaires entre ces deux domaines :

Tableau 2 - Répartition des crédits gérés par le METL entre lieux et déplacements

En millions de francs

Crédits initiaux 2000	AP+DO	Part du total	DO+CP	Part du total
Crédits consacrés aux lieux où la population habite ou séjourne(154)	49.311	32,4%	48.645	32,3%
Crédits consacrés aux moyens par lesquels la population se déplace(155)	78.300	51,5%	77.441	51,4%
Dépenses de personnel et de fonctionnement globalisées(156)	24.515	16,1%	24.505	16,3%
Total	**152.126**	**100%**	**150.591**	**100%**

(152) Après soustraction de 210 MF de subvention de fonctionnement au BAAC provenant du chapitre 36-25 de la sous-section « Transport aérien et météorologie », afin d'éviter un double compte.

(153) Les opérations temporaires des comptes de commerce sont comptabilisées en solde car, si leurs dépenses et leurs recettes sont d'exploitation et non pas de nature budgétaire, en revanche un solde débiteur augmente le déficit de l'exécution budgétaire de l'État tandis qu'un solde créditeur le diminue.

(154) Urbanisme et logement + tourisme.

(155) Transports + mer + BAAC + FIATA + FITTVN.

(156) Services communs.

Le sous-ensemble transports devait à l'évidence être retenu pour la présente monographie vu son objet. Les crédits qui lui sont alloués représentent à eux seuls plus de la moitié de l'ensemble géré par le METL, tant en moyens d'engagement que de paiement, comme le montre le tableau ci-dessus.

En outre, il a paru légitime d'associer à l'étude des crédits consacrés aux transports ceux de la section budgétaire « services communs ». En effet, cette section supporte l'essentiel des emplois budgétaires relevant du METL, à l'exception des emplois inscrits aux fascicules mer et Tourisme. Certes, cela amène à prendre en compte des emplois et des dépenses relatifs à des personnels dont l'activité n'est pas tournée vers les transports mais vers l'urbanisme et le logement. Néanmoins, la répartition des emplois entre activités est un exercice très complexe (cf. pages 55 et 56), et celle que donne le ministère lui-même attribue la place principale aux activités liées aux transports[157]. En conséquence, ne pas intégrer la section budgétaire « services communs » dans cette étude aurait abouti à fausser l'appréciation sur ce domaine de l'action publique.

Dès lors, ce sont plus des deux tiers des moyens de paiement gérés par le METL qui sont couverts par la présente monographie, et le champ d'observation peut être de façon adéquate dénommé « équipement et transports ».

Ce champ ne recouvre donc pas l'ensemble des actions gérées par le METL parce que cette monographie a pour vocation de décrire, non l'activité d'une structure ministérielle, mais la mise en œuvre d'une politique publique de l'État sous l'angle de sa réalité budgétaire globale, quelles que soient les finalités des crédits et des dépenses qui y concourent : personnel, fonctionnement, intervention, soutien à des régimes sociaux spécifiques (14 MdF pour le régime de retraite de la SNCF et 5 MdF pour la protection sociale des marins[158]), investissement.

Pour un panorama complet, il a paru opportun, d'une part, d'associer à cette étude, sans toutefois l'agréger, la traduction budgétaire de l'activité de prestations et de travaux des parcs départementaux de l'équipement (compte de commerce 904-21), et d'autre part, d'ajouter les dotations en capital apportées par l'État aux entreprises publiques et établissements publics dans le domaine des transports, à partir du compte d'affectation spéciale 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » (CAPCT) géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le champ de la monographie ainsi défini comprend donc :

- les sections ou sous-sections budgétaires « services communs », « transports terrestres », « routes », « sécurité routière », « transport aérien et météorologie », « mer » ;
- le budget annexe de l'aviation civile ;
- le FIATA et le FITTVN ;
- le compte d'affectation spéciale 902-24.

Même ainsi délimité, le domaine budgétaire « équipement et transports » ne se prête pas aisément à l'analyse en raison de la multiplicité des supports budgétaires et des nombreux

---

(157) *A contrario*, les activités hors transports des personnels des DDE représenteraient seulement un peu plus de 10% du total : 8,5% pour l'habitat et l'urbanisme, 1,8% pour la construction et le bâtiment, et 0,7% pour l'environnement (chiffres 1997 figurant sur le site internet du METL).

(158) Et aussi, pour une part très importante, des pêcheurs et des conchyliculteurs.

mouvements internes et externes qui ont affecté au cours de la période 1996-2000 les diverses composantes de ce budget. Ce n'est qu'au terme de cet examen critique que sera mise en œuvre une méthode de « rétropolation » et la transposition en francs constants, permettant de comparer ce qui est comparable et de retracer utilement les évolutions du domaine « équipement et transports » (point IV).

B - LA MULTIPLICITE DES SUPPORTS BUDGETAIRES

Le nombre et la diversité des supports budgétaires du domaine « équipement et transports » n'avait cessé de croître jusqu'en 1999, rendant particulièrement difficile la compréhension et le suivi de ce budget.

La Cour avait d'ailleurs critiqué, dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances, l'utilisation qui était faite tant du FARIF que du FITTVN en parallèle avec les crédits du budget général pour les mêmes opérations. La suppression du premier en loi de finances 2000, puis du second en loi de finances 2001 aura permis de résoudre certains des problèmes posés.

La Cour avait aussi souhaité depuis longtemps que les rémunérations accessoires des personnels techniques de l'équipement fussent réintégrées dans le budget général : c'est chose faite depuis le 1er janvier 2000.

En revanche, s'il est trop tôt pour apprécier les conséquences du regroupement des trois sous-sections « transports terrestres », « routes » et « transport aérien » en LFI 2001, des questions continuent de se poser sur le maintien de certains supports budgétaires.

1) - La sous-section « sécurité routière »

L'existence d'une sous-section budgétaire « sécurité routière » distincte de la sous-section « routes » n'apparaît fondée que sur une volonté d'affichage qui semble un peu démesurée en regard de crédits, quant à eux, fort mesurés (ordre de grandeur de 500 MF) et qui, de surcroît, ne retracent que très partiellement l'action de l'État en faveur de la sécurité routière ; n'y figurent pas, par exemple, les conséquences au plan des moyens du renforcement des mesures répressives. En effet, les crédits de la sous-section « sécurité routière » ne concernent que l'information, la prévention, le fonctionnement des organes administratifs qui y sont liés(159), et certains équipements.

Concernant ce dernier aspect, les crédits se distinguent mal de ceux de la sous-section « routes ». En effet, les principes qui président à leur séparation apparaissent artificiels :

- en matière d'équipements, les investissements initiaux s'imputent sur les chapitres « routes » et le remplacement des matériels sur les chapitres « sécurité routière » ; si la distinction entre des chapitres d'investissements et des chapitres d'entretien et de maintenance se justifie par la lisibilité du suivi de l'action publique , il n'en va pas de même pour l'existence de sous-sections budgétaires distinctes, d'autant que la sous-section « routes » comporte elle-même des chapitres dédiés à l'entretien (cf. tableau n°3 ci-dessous) ;
- en matière de signalisation, les équipements matérialisant les règles du code de la route sont financés sur les crédits « routes », alors que ceux destinés à orienter et réguler le trafic relèvent des crédits « sécurité routière » ; l'installation de panneaux « stop » ou le dessin de lignes continues sur les chaussées paraissent pourtant au moins aussi utiles pour la sécurité routière que l'indication des itinéraires

(159) Notamment les activités du délégué interministériel à la sécurité routière.

recommandés par « bison futé » ; le caractère quelque peu factice d'une répartition entre deux sous-sections budgétaires apparaît là aussi.

Tableau 3 - Chapitres des titres III et V sur lesquels s'imputent des dépenses d'investissement et d'entretien contribuant directement à la sécurité routière

Sous-section « routes »	Sous-section « sécurité routière »
Chapitre 35-42 : routes ; entretien et maintenance	Chapitre 35-43 : sécurité et circulation routières ; entretien et fonctionnement
Chapitre 53-42 : voirie nationale ; grosses réparations et aménagements de sécurité Chapitre 53-43 : voirie nationale ; investissements	Chapitre 53-48 : sécurité et circulation routières ; investissements, équipements, études et expérimentations

D'ailleurs, la Cour a pu observer que la fongibilité des crédits est forte au stade de leur utilisation dans les DDE. Or, ces crédits représentent la part la plus importante de la sous-section « sécurité routière ». La création d'une sous-section « routes et sécurité routière » paraîtrait donc rationnelle.

À cet égard, la nouvelle présentation des crédits du METL en PLF 2001, en fusionnant les sous-sections « transports terrestres », « routes » et « transports aériens », mais en laissant subsister la sous-section « sécurité routière » s'appuie à l'évidence sur une autre logique que celle de la clarté.

2) - La section « mer »

La distinction des crédits relatifs à la mer est très certainement utile pour le suivi de l'action publique en ce domaine, mais seulement en ce qui concerne les crédits d'intervention et d'investissement hors septième partie (équipements administratifs et divers). En revanche, le maintien des crédits des quatre premières parties du titre III dans un fascicule séparé est contraire à l'esprit de la section « services communs », dont l'objet est justement d'avoir une vision globale des moyens humains et de fonctionnement courant du METL, cette observation valant également pour les crédits d'investissement de la septième partie du titre V.

La section « mer » est ainsi la seule de l'ensemble « équipement-transports » tel que défini précédemment à comporter des chapitres en 34 et 57, concernant le fonctionnement courant et l'investissement administratif.

Le maintien sur ce même fascicule de crédits en 31 (rémunérations), 32 (pensions)[160] et 33 (charges sociales) complique la gestion en obligeant à des transferts de crédits en cours d'année. Ainsi, en 1999, 401,4 MF, correspondant à 2421 emplois, ont été transférés de la section « mer » à la section « services communs » par arrêté du 14 octobre. Ce mouvement est la conséquence de la prise en charge, à compter du 1er janvier 1999, de la gestion statutaire et indemnitaire des personnels des services déconcentrés des affaires maritimes par la direction du personnel et des services du METL. Il est difficile de comprendre pourquoi cette évolution ne

[160] Il existe un autre cas, anecdotique, de chapitre portant des crédits de pensions figurant ailleurs que sur le fascicule « services communs » : il s'agit du chapitre 32-91/10 « Pensions et retraites. Prestations et versements de l'État. Chemins de fer d'intérêt régional et local. » de la sous-section « transports terrestres », doté de 0,62 MF en LFI 2000, portant des dépenses en voie d'extinction. Bien que le METL justifie le maintien de cette situation par le fait que les prestations sont versées à des anciens agents des chemins de fer et non à des agents de la fonction publique, par l'intermédiaire de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, il n'en reste pas moins que la dépense est supportée effectivement par le budget du METL et pourrait sans inconvénient être inscrite à la section « services communs ».

s'est pas traduite par une inscription en LFI 2000(161) des crédits correspondants sur le fascicule « services communs », au lieu de procéder à un nouveau transfert en gestion.

Outre l'alourdissement de la gestion résultant d'un tel transfert, il faut en souligner le caractère tardif ; or, si une telle opération, qui réclame l'intervention du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la parution d'un arrêté au *JO*, intervient hors délai par suite d'un dysfonctionnement quelconque, cela risque de perturber le versement des rémunérations du dernier mois de l'année à un certains nombre d'agents. Regrouper l'ensemble des crédits de rémunérations du METL sur un seul fascicule, outre que cela constituerait une mesure de simplification, supprimerait donc un risque inutile.

Enfin, si étaient effectuées en LFI ces mesures de transfert des crédits de personnel et de fonctionnement au profit de la section « services communs », le maintien d'une section budgétaire « mer » à part entière ne serait plus justifiée, une simple sous-section du fascicule « transport » apparaissant dès lors plus appropriée.

3) - Le cas particulier du transport aérien

Trois supports budgétaires regroupent les crédits relatifs à l'action de l'État en matière de transport aérien civil :

- le budget général avec la sous-section budgétaire « transports aérien et météorologie »(162) qui supporte une subvention de fonctionnement au BAAC, des subventions de fonctionnement et d'investissement à l'établissement public Météo-France, ainsi que des investissements directs de l'État et des subventions d'investissement dans le domaine de la recherche-développement aéronautique ;
- le FIATA, compte d'affectation spéciale alimenté par une fraction définie annuellement de la taxe de l'aviation civile (assise sur le nombre de passagers, de tonnes de fret et de courrier embarqués) et assurant, d'une part, une compensation financière à des compagnies aériennes exploitant des dessertes déficitaires mais considérées par l'État comme importantes sur le plan de l'aménagement du territoire, d'autre part, supportant les dépenses des services de sécurité, incendie, sauvetage (SSIS) assurées directement par l'État, et enfin subventionnant les gestionnaires d'aéroports pour la sûreté, la prévention du péril aviaire et des contrôles environnementaux ;
- le BAAC, qui reçoit en recettes des redevances pour services rendus (redevance de route et redevance pour services terminaux de la circulation aérienne prélevées sur les compagnies aériennes) et la part de la taxe d'aviation civile non versée au FIATA, et qui supporte les charges des personnels administratifs et techniques de l'aviation civile (10 778 emplois budgétaires en LFI 2000) ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives à l'activité de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), de la navigation aérienne, du contrôle technique, de la formation aéronautique, et des bases aériennes.

Une telle trilogie, à l'évidence, ne facilite pas l'appréhension globale de l'action publique dans ce domaine. Néanmoins, il est impossible de disjoindre la question de la présentation des crédits de celle des modes de financement de l'action de l'État en matière de transport aérien.

---

(161) Ni d'ailleurs en LFI 2001.

(162) Avant 1999, transport aérien et météorologie étaient séparés ; ils le sont à nouveau en 2001.

Ainsi, les dépenses de SSIS ont été transférées du BAAC au FIATA parce que les compagnies payant les redevances pour services rendus considéraient que ces dépenses faisaient partie des missions régaliennes de l'État et contestaient en conséquence que leur financement fût assuré par une partie du produit des redevances ; le Conseil d'État leur ayant donné raison en 1998, le financement sur le FIATA a isolé ces dépenses, clairement financées par une taxe de nature fiscale.

C - LES VARIATIONS DU DOMAINE « ÉQUIPEMENT ET TRANSPORTS »

1) - Les changements affectant les fascicules budgétaires

L'évolution du nombre et de la composition des fascicules budgétaires a eu des conséquences directes sur la localisation des crédits concernés.

a) - Passage en LFI 1999 des lignes relatives à l'urbanisme depuis le fascicule « Urbanisme et services communs » qui devient « Services communs », vers le fascicule « Logement » qui devient « Urbanisme et logement »

Sept chapitres ont été concernés par ce transfert, d'un montant en base de 167 MF en AP et 196 MF en CP. Les dotations transférées étaient des crédits spécifiques à l'urbanisme, tant en fonctionnement qu'en investissement.

b) - Fusion en LFI 1999 des sous-sections « Transport aérien » et « Météorologie »

Cette opération a simplement consisté à regrouper l'inscription des dotations des deux sous-sections dans une seule sans transfert de crédits entre chapitres ni agrégation quelconque.

Il est rappelé que les dépenses de cette sous-section sont destinées à subventionner le budget annexe de l'aviation civile et l'établissement public Météo France, ainsi qu'à financer des programmes de recherche et développement dans les domaines de l'aéronautique et de la météorologie.

c) - Transformation en LFI 1999 du FPTA en FIATA

Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien a succédé au fonds de péréquation du transport aérien en application de l'article 75 de la LFI pour 1999. À la compétence qui était celle du FPTA de compenser les pertes des exploitants qui maintiennent des dessertes aériennes déficitaires présentant, pour l'État, un intérêt en matière d'aménagement du territoire, le nouveau FIATA ajoute des dépenses de sécurité et de sûreté mises en œuvre par l'État et les aéroports. À ces fins, le FIATA perçoit désormais une part de la nouvelle taxe d'aviation civile, créée par l'article 51 de la LFI pour 1999, qui a remplacé la taxe de péréquation des transports aériens et la taxe de sécurité et sûreté.

Cette transformation s'est traduite en nomenclature par la création d'une nouvelle ligne de recettes et de trois chapitres de dépenses liés aux nouvelles compétences du Fonds en matière de sûreté et de sécurité, dépenses auparavant assurées par le BAAC avec le produit de l'ancienne taxe de sécurité et sûreté.

d) - Budgétisation en LFI 2000 des rémunérations accessoires

Le compte de tiers 466-221-1 a été clos au 31 décembre 1999 et les crédits correspondant aux rémunérations accessoires sont désormais inscrits au fascicule « services communs » (chapitre 31-94 pour 902 MF d'indemnités et différents chapitres de la partie 34 pour 37 MF de fonctionnement).

e) - Budgétisation en LFI 2000 du FARIF

Le compte spécial du Trésor 902-22 a été clos au 31 décembre 1999 et des ouvertures de crédits ont été faites en LFI 2000 aux sous-sections budgétaires « routes », « transports terrestres » et « services communs »(163).

f) - Budgétisation en LFI 2001 du FITTVN

Le compte spécial du Trésor 902-26 a été clos au 31 décembre 2000 et des ouvertures de crédits ont été réalisées en LFI 2001 à la nouvelle sous-section budgétaire « transports ».

2) - Les transferts en base entre sections budgétaires

Des transferts d'emplois et de crédits de toute nature se sont produits, non seulement entre les sections budgétaires du domaine « équipement et transports », mais aussi avec des sections situées hors de ce périmètre.

Ces transferts ont été récapitulés à partir des bleus budgétaires, car ils ne figurent pas dans les verts. Mais si les bleus décrivent les emplois et les crédits transférés, ils sont généralement elliptiques ou muets quant à la réalité administrative que ces transferts recouvrent.

De plus, ces transferts ne se traduisent pas forcément par la suppression d'une ligne budgétaire sur le fascicule donneur et par la création d'une ligne nouvelle sur le fascicule receveur. Trois autres cas de figure peuvent se rencontrer :

- disparition d'une ligne au départ sans création à l'arrivée, les crédits transférés se mélangeant à des crédits existants, parfois sur plusieurs lignes existantes ;
- création d'une ligne à l'arrivée, sans disparition de ligne au départ, une partie seulement des crédits étant transférés, pouvant provenir d'une même ligne ou de plusieurs ;
- aucune disparition ni création de lignes, des fragments de dotations étant transférés et intégrés à d'autres dotations.

La reconstitution de ces opérations nécessite l'examen détaillé de tous les bleus concernés, soit au minimum deux bleus pour chaque transfert. Il est en outre souvent nécessaire de se reporter aux tableaux de changement de nomenclature produits annuellement par la direction des affaires financières et de l'administration générale ainsi qu'aux volumes blancs des nomenclatures d'exécution.

Enfin, si les transferts en DO sont listés dans les bleus parmi les mesures de catégorie 13, il n'existe en revanche pas de présentation des dépenses en capital (DC) par catégorie de mesure. La reconstitution des transferts de CP en est rendue plus difficile. Il faut donc parfois adopter des conventions, faute de pouvoir reconstituer la réalité dans son exactitude absolue. Une

(163) Ainsi que dans les sections « Urbanisme et logement », « Ville » et « Services généraux du Premier ministre », hors du champ de la présente étude.

première règle a été définie : ne prendre en compte que les CP services votés (CPSV) et non pas les CP mesures nouvelles (CPMN) qui, par définition, n'ont pu être transférés mais apparaissent pour la première fois en regard d'AP nouvelles.

Pour le reste, il a été procédé ainsi :

- suppression de ligne au départ et création d'une ligne à l'arrivée : comptabilisation des CPSV dans le fascicule receveur ;
- pas de suppression de ligne au départ, mais création d'une ligne à l'arrivée : comptabilisation des CPSV dans le fascicule receveur ;
- suppression de ligne au départ sans création de ligne à l'arrivée : comptabilisation des CPSV du fascicule donneur ;
- aucune suppression ni création de ligne, ni au départ ni à l'arrivée : comptabilisation de la moitié des CPSV du fascicule donneur.

Les tableaux suivants donnent, pour chaque année et pour chaque section du champ couvert par la présente monographie, les montants globaux ayant affecté leur base budgétaire. Les mots « transferts entre sections » figurant dans le titre de ces tableaux concernent donc aussi bien des transferts intervenus entre les sections mentionnées dans les tableaux, puisque faisant partie du champ budgétaire étudié, qu'avec des sections qui n'y sont pas répertoriées, puisque hors de ce champ. Les commentaires ne mentionnent que les principales opérations de transfert.

a) - Année 1997(164)

Les principales opérations de transfert en LFI 1997 concernent :

- les emplois (271) et les crédits de personnel et de fonctionnement (67 MF) de l'administration centrale de la mer passant du fascicule « mer » au fascicule « services communs » ; les emplois et les crédits de fonctionnement des services déconcentrés sont toujours portés sur le fascicule « mer » ;
- les emplois (263) et les crédits de personnel et de fonctionnement (56 MF) de l'inspection des transports, provenant du budget du travail ;
- 43 emplois et les crédits de personnel et de fonctionnement (19 MF) concernant les pêches maritimes, quittant le fascicule « mer » pour le ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- 36 emplois partant au budget de la culture, en complément du transfert réalisé l'année précédente de l'ensemble de la fonction « architecture » ;
- 27 emplois partant à l'environnement, correspondant à la sous-direction des espaces protégés de la direction de l'architecture et de l'urbanisme ;
- 65 MF de crédits d'affranchissement du courrier arrivant du budget des ***charges communes*** sur le budget des services communs.

(164) L'année 1996 étant le point de départ de l'étude, seuls les transferts en LFI intervenus postérieurement sont à prendre en compte.

Tableau 4 - Transferts entre sections intervenus en LFI 1997 (DO +CP)

	Urbanisme et services communs	**Transports terrestres**	**Routes**	**Sécurité routière**	**Transport aérien**	**Météo**	**mer**
Emplois reçus	754						7
Emplois donnés	290						314
Solde des emplois	***464***						***-307***
Crédits reçus	206 MF	0	0	0	0	0	4 MF
Crédits donnés	58 MF	0	3 MF	0	0	0	86 MF
Solde des crédits	***148 MF***	***0***	***-3 MF***	***0***	***0***	***0***	***-82 MF***

b) - Année 1998

Tableau 5 - Transferts entre sections intervenus en LFI 1998 (DO +CP)

	Urbanisme et services communs	**Transports terrestres**	**Routes**	**Sécurité routière**	**Transport aérien**	**Météo**	**mer**
Emplois reçus	0						0
Emplois donnés	2						0
Solde des emplois	***-2***						***0***
Crédits reçus	3 MF	0	0	0	0	0	0
Crédits donnés	6 MF	0	0	3 MF	0	0	0
Solde des crédits	***-3 MF***	***0***	***0***	***-3 MF***	***0***	***0***	***0***

Les opérations de transfert en LFI 1998 sont peu importantes.

c) - Année 1999

Tableau 6 - Transferts entre sections intervenus en LFI 1999 (DO +CP)

	Services communs	**Transports terrestres**	**Routes**	**Sécurité routière**	**Transport aérien et météorologie**(165)	**mer**
Emplois reçus	0					0
Emplois donnés	572					0
Solde des emplois	***-572***					***0***
Crédits reçus	9 MF	0	0	0	0	8 MF
Crédits donnés	384 MF	0	1 MF	0	0	8 MF
Solde des crédits	***-375 MF***	***0***	***-1 MF***	***0***	***0***	***0***

Les principales opérations de transfert en LFI 1999 concernent :

- le transfert des emplois (572) et des crédits de personnel et de fonctionnement (248 MF) relatifs au laboratoire central des ponts et chaussées, inscrits désormais à la

(165) Regroupement des crédits du transport aérien et de la météorologie dans une seule sous-section budgétaire, mais sans transfert avec l'extérieur.

section « recherche et technologie » du budget de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie ;

- le transfert des crédits de fonctionnement (6 MF) et d'investissement (121 MF) de l'agrégat « aménagement foncier et urbanisme » depuis la section anciennement « urbanisme et services communs », et nouvellement « services communs », vers la section anciennement « logement », et nouvellement « urbanisme et logement » ;
- le changement de périmètre non repris dans le tableau 6 ci-dessus, car ne se matérialisant pas par un transfert entre sections : affectation d'une partie de la nouvelle taxe d'aviation civile au nouveau FIATA pour la prise en charge des dépenses de SSIS, auparavant supportées par le BAAC ; toutefois, bien que ne supportant plus les dépenses de SSIS, le BAAC n'a pas connu en LFI 1999 de diminution correspondante en base.

d) - Année 2000

Tableau 7 - Transferts entre sections intervenus en LFI 2000 (DO +CP)

	Services communs	**Transports terrestres**	**Routes**	**Sécurité routière**	**Transport aérien et météorologie**	**mer**
Emplois reçus	15					13
Emplois donnés	25					12
Solde des emplois	***-10***					***1***
Crédits reçus	946 MF	66 MF	231 MF	0	0	2 MF
Crédits donnés	16 MF	0	0	0	0	4 MF
Solde des crédits	***930 MF***	***66 MF***	***231 MF***	***0***	***0***	***-2 MF***

Les principales opérations de transfert concernent :

- la budgétisation des rémunérations accessoires auparavant localisées sur le compte de tiers 466-221, les crédits (939 MF, dont 902 MF d'indemnités et 37 MF de fonctionnement) étant désormais inscrits au fascicule « services communs » ;
- la suppression du FARIF et l'inscription subséquente de 298 MF aux sous-sections « transports terrestres » (66 MF), « routes » (231 MF) et « services communs » (1 MF)(166) ; à cette occasion ont été opérées de très substantielles diminutions de crédits en base, en raison de l'importance des reports(167) ;
- une mesure nouvelle de 213 MF (124 MF en investissement et 89 MF en fonctionnement) sur le FIATA compensée par un ajustement négatif de 213 MF au BAAC (53 MF en fonctionnement et 160 MF en investissement).

(166) La part principale des inscriptions budgétaires concernant le fascicule « urbanisme et logement ».

(167) En LFI 1999, la dotation du chapitre 04 (transports collectifs en Ile-de-France) s'élevait en effet à 130 MF et celle du chapitre 05 (réseau routier en Ile-de-France) à 580 MF ; les crédits non consommés du chapitre 05 à la fin de 1999 se montaient à 474 MF.

3) - Les transferts en base entre titres au sein d'une même section

La présente monographie comprenant une analyse de l'évolution budgétaire par titre, il est nécessaire de recenser les transferts entre titres pour relever les changements de périmètre à ce niveau. Le tableau ci-dessous récapitule les transferts en base entre titres sur la période considérée à l'intérieur de chaque section ou sous-section budgétaire du champ d'investigation défini.

Tableau 8 - Transferts entre titres intervenus en LFI (1997-2000)(168)

Transferts entre titres	Services communs	Transports terrestres	Routes	Sécurité routière	Transport aérien et météorologie	Mer
1997			540 MF du titre III au titre V			72 MF du titre III au titre IV
1998		6 MF du titre III au titre IV				12 MF du titre IV au titre III
1999	1 MF du titre IV au titre III					
2000	16 MF du titre IV au titre III					5 MF du titre IV au titre III

Les principaux transferts concernent :

- la mer : en 1997, 72 MF de crédits de fonctionnement, d'une part, et 179 emplois, d'autre part, ont été transférés des chapitres de rémunération du titre III du budget de la mer au chapitre 47-37 supportant la subvention à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) ; en 1998, le transfert inverse a été réalisé pour 90 emplois et 12 MF(169) ;
- les routes : en 1997, 540 MF de crédits destinés aux dépenses de gros entretien et de grosses réparations des chaussées sont passés du chapitre 35-42 au chapitre 53-42, alors qu'auparavant les deux chapitres supportaient ce type de dépenses ; ce transfert a eu pour objectif de clarifier la répartition des charges entre ces deux chapitres : entretien courant et des dépendances sur le titre III, gros entretien et grosses réparations sur le titre V.

4) - Les changements de nomenclature au sein d'un même titre

Bien qu'ils n'influent sur aucun périmètre, les changements de nomenclature internes à un titre méritent d'être signalés lorsqu'ils traduisent une évolution significative ou posent des problèmes de lisibilité importants.

a) - Services communs

Au sein du titre III du fascicule « services communs », il faut relever une tendance positive, quoique trop lente et encore incomplète, à la suppression des lignes inutiles ou obsolètes, ainsi qu'au regroupement et à la globalisation des crédits de fonctionnement.

---

(168) Cf. note 14.

(169) En 1998, après les transferts en base, sur 564 emplois budgétaires de l'ENIM, 323 étaient financés sur les chapitres de rémunération du titre III du budget de la mer, 174 par la subvention à l'établissement inscrite au chapitre 47-37, et 69 figuraient au budget propre de l'établissement ; il ne semble pas que cette situation ait évolué depuis, du moins en base.

b) - Transports terrestres

En LFI pour 1997, les chapitres 45-44 « Concours au service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF » et 45-45 « Contribution aux charges d'infrastructures SNCF » ont été fusionnés pour donner naissance à un chapitre 45-43 « Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement ». Alors que l'addition de la base des deux chapitres fusionnés se montait à 17.055 MF, le nouveau chapitre n'a été doté que de 16.256 MF, les 799 MF de différence ayant été redéployés sur le chapitre 45-42 « Transports de voyageurs à courte distance » pour financer le démarrage de l'expérimentation du transfert aux régions de la compétence d'autorité organisatrice en matière de transports intrarégionaux de voyageurs.

La Cour a critiqué ce regroupement, dans ses précédents rapports sur l'exécution des lois de finances, comme contraire à l'article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et au principe de spécialité budgétaire qu'il énonce(170), puisque les deux contributions ainsi regroupées sont de nature différente, l'une ayant comme objet de financer la charge d'une dette(171), et l'autre tout à la fois de subventionner des investissements d'infrastructure et d'alléger des charges financières d'endettement. La destination des crédits, au sens physique du mot, est également différente puisqu'une partie des crédits est versée à la SNCF et l'autre à Réseau Ferré de France (RFF).

La Cour a aussi relevé que le chapitre 45-43 est doté de façon forfaitaire et identique depuis sa création, sans référence à une quelconque réalité économique, comptable ou juridique, alors que jusqu'en 1996 la dotation pour les charges d'infrastructure ferroviaire était réévaluée chaque année en fonction de l'évolution du prix du PIB marchand majoré de 1,3 point en vertu du contrat de plan État/SNCF, devenu caduc.

En gestion, le montant réel comme la ventilation des crédits entre le financement des charges d'infrastructures, la participation aux charges financières de la dette transférée à RFF, ou l'allégement du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF ont pu être décidés souverainement par l'administration, servie par une nomenclature qui lui laissait toute liberté. La création de deux articles de prévision en LFI 2000 ne change pas fondamentalement cet état de fait, puisqu'un simple arrêté de sous-répartition permet de modifier la répartition des crédits. En conséquence, l'autorisation parlementaire, pour les crédits du chapitre 45-43 (17.757 MF en LFI 2000), si elle semble un peu mieux éclairée, apparaît d'une portée toute relative.

c) - Les comptes spéciaux du trésor

Il convient de souligner ici un changement qui n'a pas eu lieu : l'absence des titres V et VI au sein des chapitres d'investissement de ces comptes, en contravention avec l'article 6 de l'ordonnance de 1959(172), n'a en effet pas été corrigée, ce qui permet de virer par décret des crédits entre chapitres d'investissements directs et chapitres de subventions d'investissement,

---

(170) « Les crédits ouverts par les lois de finances…sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. ».

(171) Celle inscrite au service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF, et non pas dans les comptes de l'établissement public.

(172) « …Les dépenses en capital sont groupées sous trois titres : investissements exécutés par l'État, subventions d'investissement accordées par l'État, réparation des dommages de guerre. ».

alors qu'une telle modification des crédits requiert normalement une LFR[173]. Dans le cas du chapitre 2 de l'ex-FARIF « acquisition d'immeubles ainsi que frais annexes y afférents » et du chapitre 2 du FITTVN « voies navigables », des crédits relevant des titres V et VI figurent sur des articles au sein de ces chapitres, ce qui peut permettre de remplacer l'autorisation parlementaire par un simple arrêté de sous-répartition.

Toutefois, ces observations valent surtout pour le passé puisque le FARIF a disparu en 2000 et que le FITTVN disparaît en 2001 ; quant au FIATA, il ne comporte qu'un seul chapitre d'investissement de titre V puisqu'il s'agit d'investissements effectués directement par l'État.

D - LA RECONSTITUTION D'UN PÉRIMÈTRE CONSTANT

Tant la variété des supports budgétaires du domaine « équipement et transports » que les multiples variations de périmètre enregistrées au cours des cinq années passées mettent en évidence la mauvaise lisibilité des moyens mis en œuvre pour ces politiques publiques et l'opacité des évolutions.

Afin de faire apparaître des évolutions réellement significatives, il a été nécessaire de neutraliser les distorsions résultant des variations successives du périmètre observé. La méthode retenue vise à éliminer l'effet des changements de structure et de nomenclature. Elle consiste à partir du périmètre de la dernière année de la période observée et à l'appliquer aux années précédentes. C'est donc une extrapolation à rebours, tournée vers la reconstitution du passé à l'image du présent. Cette méthode a été dénommée « rétropolation », mot emprunté au langage des statisticiens.

Première étape : recensement exhaustif des transferts entre sections et entre titres

Des tableaux spécifiques ont été conçus pour répertorier tous les transferts influant sur le périmètre du domaine « équipement et transports ». Ces tableaux recensent, pour chaque section du champ budgétaire de référence, les chapitres de départ et d'arrivée de tous les emplois et crédits transférés, faisant apparaître les pertes et les gains de la section considérée, les agrégeant, et dégageant ainsi un solde net pour la dite section.

La reconstitution des LFI rétropolées par section et par année se base sur ces soldes nets.

Deuxième étape : reconstitution des LFI rétropolées

Ont été ensuite construits des tableaux récapitulant, pour chaque section budgétaire, les gains et les pertes de chaque année par chapitre, par titre et pour la section entière.

À partir de ces tableaux sont directement calculées les LFI rétropolées par section budgétaire, en ajoutant à chaque LFI antérieure à 2000 la série des soldes nets des transferts entre sections qui mène du périmètre de cette LFI antérieure jusqu'à celui de la LFI 2000 :

LFI 1999 rétropolée = LFI 1999 +solde net 2000/1999 ;

LFI 1998 rétropolée = LFI 1998 +solde net 1999/1998 +solde net 2000/1999 ;

LFI 1997 rétropolée = LFI 1997 +solde net 1998/1997 +solde net 1999/1998 +solde net 2000/1999 ;

LFI 1996 rétropolée = LFI 1996 +solde net 1997/1996 +solde net 1998/1997 +solde net 1999/1998 +solde net 2000/1999.

(173) En effet, en vertu de l'ordonnance organique, les virements doivent intervenir à l'intérieur d'un même titre (article 14, avant-dernière phrase).

Toutefois, ces calculs ne valent que pour les crédits des sections du budget général. Il convient de procéder différemment pour les crédits provenant de la rebudgétisation du FARIF et du compte des rémunérations accessoires :

- s'agissant du FARIF, il faut, pour les années d'existence de ce compte spécial du Trésor, ajouter ses dotations de chaque année à celles des chapitres du budget général ayant accueilli les crédits rebudgétisés en 2000 ;

- en ce qui concerne le compte de tiers, il n'existe pas, puisqu'il s'agissait d'un support extrabudgétaire, de dotation LFI avant l'année 2000, mais seulement des montants de dépenses ; néanmoins, il est apparu nécessaire de reconstituer des crédits « initiaux »(174)*, faute de quoi l'agrégation permettant de constater l'évolution des dotations du domaine « équipement-transport » resterait incomplète, et ne pourrait être comparée avec la récapitulation de l'évolution des dépenses qui, elle, est complète ; pour ce faire, la méthode retenue consiste à appliquer le taux d'évolution des dépenses de 2000/1999 à la LFI 2000*(175) *pour en déduire une estimation de dotation « budgétaire » initiale de l'année 1999, puis de continuer à remonter dans le temps en utilisant pour chaque année le taux constaté d'évolution des dépenses (par exemple, si les dépenses ont augmenté de 5% en 2000/1999, alors la « LFI » 1999 équivaudra à LFI 2000 / 1,05, puis la remontée dans le temps du calcul des « LFI » s'effectue de la même façon, en utilisant l'inverse du taux d'évolution des dépenses).*

En outre, afin d'éviter un double compte, la subvention de fonctionnement versée au BAAC à partir du chapitre 36-25 de la section « transport aérien et météorologie »(176) *est défalquée pour chaque année du total des crédits de cette section, et n'est donc comptabilisée que dans le budget annexe, puisque c'est ce dernier qui supporte la dépense.*

Enfin, le découpage en chapitres des tableaux correspondant à cette deuxième étape permet d'effectuer les calculs de rétropolation par chapitre, partie et titre, ces données étant nécessaires aux développements figurant en partie II de la présente monographie.

Troisième étape : de la LFI rétropolée à la dépense rétropolée

Ce ne sont pas seulement les dotations initiales qu'il faut rendre comparables dans le temps ; le même traitement doit être appliqué aux crédits nets et aux dépenses, de façon à retracer l'évolution des moyens effectivement mis en œuvre sur la période considérée.

Les ouvertures nettes rétropolées ont été calculées en affectant aux ouvertures nettes réelles le même pourcentage que celui représenté par la LFI rétropolée comparée à la LFI réelle. Par exemple, si la LFI rétropolée équivaut à 95% de la LFI réelle, les ouvertures nettes rétropolées sont réputées représenter 95% des ouvertures nettes réelles(177)*. Il a été procédé de la même façon pour calculer les dépenses rétropolées.*

Néanmoins, ces pourcentages ont été appliqués hors FARIF. En effet, ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, la prise en compte du FARIF dans la rétropolation consiste simplement à intégrer directement chaque année dans le périmètre budgétaire les montants relatifs à ce compte.

---

(174) Il n'est évidemment pas possible de prendre le solde de début d'année du compte, qui n'a rien d'une dotation budgétaire mais traduit seulement à un moment donné un solde entre des recettes et des dépenses.

(175) Les crédits figurent à la section « services communs », pour 902 MF d'indemnités, au chapitre 31-94, article 30 de prévision, article 31 d'exécution, §39 « Indemnité spécifique de service », et pour 37 MF sur les chapitres de fonctionnement en partie 34.

(176) Section « transport aérien » avant 1999.

(177) Exception faite pour la section « transports aériens et météorologie » dont la rétropolation n'est rien d'autre que l'agrégation des deux anciennes sections du même nom ; dans ce cas, il convient de prendre tout simplement les données réelles.

Les chiffres ainsi obtenus ne peuvent prétendre à l'exactitude, mais les ordres de grandeur, et donc les évolutions constatées, ne devraient pas en être affectés, surtout si l'unité de base retenue est le MF, absorbant ainsi dans les arrondis les inexactitudes dues aux multiples transferts de faibles montants. De plus, s'agissant d'une analyse sur cinq années, les tendances importent plus que le détail des chiffres, dès lors que la méthode ayant permis de les établir est validée.

D'autre part, les tableaux retraçant les évolutions de crédits rétropolées sont donnés en francs constants dans le corps de la monographie. Compte tenu de la période de cinq ans retenue pour la présente étude, l'utilisation des francs constants est apparue comme le complément naturel de la rétropolation, dont l'objectif est de reconstituer des séries homogènes dans le temps ; en effet, les francs constants permettent de faire ressortir, non seulement l'évolution nominale des montants de crédits et de dépenses mis en œuvre, mais aussi leur évolution réelle.

Pour les séries en francs constants, le déflateur choisi est l'indice du prix du PIB, utilisé pour l'élaboration du budget de l'État, les taux retenus étant les plus définitifs officiellement reconnus à ce jour, c'est-à-dire ceux publiés dans le rapport économique, social et financier joint au PLF 2001 :

Tableau 9 - Indices du prix du PIB de 1996 à 2000

Indices du prix du PIB	1996	1997	1998	1999	2000
PLF 2001 (RESF)(178)	1,4%	1,3%	0,9%	0,4%	0,8%

Il est rappelé que le calcul des francs constants est obtenu en divisant le chiffre des francs courants par (1 + l'indice).

E - LES PRINCIPALES DONNÉES DU DOMAINE ÉQUIPEMENT-TRANSPORTS ET LEUR PLACE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

Seront examinés successivement les emplois et les crédits.

1) - LES EMPLOIS

Les emplois ne sont retracés que sur la période 1996-1999 car la Cour ne disposait pas, début mai 2001, de l'ensemble des informations nécessaires à l'étude de l'année 2000.

Dans les développements qui suivent, les notions d'emploi direct, emploi indirect, emploi disponible en LFI, emploi disponible en gestion, emploi budgétaire, emploi non budgétaire, surnombres bruts ou nets, sont celles qui ont été définies et retenues par la Cour dans ses rapports publics sur la fonction publique de l'État, auxquels il convient de se référer. Tous les chiffres cités ont été traités par rétropolation dans les conditions précédemment exposées.

Le total des emplois du METL, directs et indirects, disponibles en gestion est stable autour de 4,5% de l'ensemble de l'État, mais il a diminué en valeur absolue de 123 000 en 1996 à 121 000 en 1999.

(178) Tableau I.4 de l'annexe statistique pour les années 1996 à 1999 et tableau 1 de la page 52 pour 1999 et 2000.

Les emplois disponibles en LFI sont au METL, comme pour l'État tout entier, supérieurs aux emplois budgétaires, en raison des emplois non budgétaires, c'est-à-dire des crédits ouverts aux administrations pour l'embauche de non-titulaires, mais dans de moindres proportions (+2,2% en 1999 pour le METL, +5,9% pour l'État). Si leur importance tend à augmenter en fin de période, elle reste bien moindre que pour l'État, où les années 1998 et 1999 voient une explosion de ce type d'emplois.

Le nombre d'emplois disponibles en gestion est accru au METL , plus que dans les autres ministères, par l'importance des transferts d'emplois en cours de gestion, en particulier au bénéfice de la section « services communs » et en provenance essentiellement de l'environnement, de la culture et du tourisme (4102 en 1996, 2386 en 1997, 2081 en 1998 et 4582 en 1999 – chiffres nets des transferts vers d'autres budgets).

La baisse en valeur absolue du nombre d'emplois budgétaires indirects, constatée en 1999, tient à la diminution du nombre d'emplois de l'institut géographique national pris en charge par la subvention de l'État, sans pour autant affaiblir les moyens du METL.

Tableau 10 - Évolution comparée des emplois du METL et de l'État

Années	1996	1997	1998	1999
1)Emplois directs METL				
Emplois budgétaires	113.222	112.361	111.621	111 351
. emplois non budgétaires	*+2.129*	*+1.995*	*+2.202*	*+2 618*
. surnombres nets	*-605*	*-834*	*-739*	*-734*
Emplois disponibles en LFI	114.746	113.522	113.084	113 235
Emplois disponibles en gestion	117.362	115.848	115.153	115 395
2) Emplois indirects				
Emplois budgétaires	5.114	5.115	5.189	4 873
Emplois disponibles en LFI	5.719	5.949	5.928	5 607
Emplois disponibles en gestion	5.688	5.949	5.928	5 607
3) Total METL				
Emplois budgétaires	118.336	117.476	116.810	116 224
Emplois disponibles en LFI	120.465	119.471	119.012	118 842
Emplois disponibles en gestion	123.050	121.797	121.081	121 002
Part du METL dans le budget de l'État				
Emplois budgétaires	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%
Emplois disponibles en LFI	4,5%	4,5%	4,4%	4,4%
Emplois disponibles en gestion	4,6%	4,5%	4,5%	4,5%

2) - Les credits

Les tableaux ci-dessous sont rétropolés en francs constants ; les tableaux en francs courants figurent en annexe. Le total pour l'État agrège le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits, selon la définition de la Cour dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances.

Les trois tableaux suivants permettent de comparer :

- les crédits initiaux, c'est-à-dire ceux qui sont votés en loi de finances initiale ;

- les crédits ouverts, c'est-à-dire l'ensemble des crédits votés (LFI, LFR et décrets d'avances(179)), augmentés des reports et des fonds de concours, diminués des annulations, et corrigés des autres mouvements (virements, transferts et répartitions) ;
- les dépenses exécutées, nettes des rétablissements de crédits.

Le domaine équipement-transports représente en 2000 un montant total de 101,5 MdF en crédits initiaux, soit 4% du budget de l'État (4,2% en 1996) : la décrue relative est donc sensible. La prise en compte des ouvertures de crédits en LFI et des décrets d'avances ne modifie pas l'analyse.

En revanche, les reports, qui reflètent la non-consommation partielle des crédits de l'année précédente, ont doublé entre 1996 et 2000, atteignant en fin de période près de 10 MdF (soit 9,5% des crédits votés, au lieu de 3,4% pour l'ensemble du budget de l'État).

Pour des raisons structurelles, les fonds de concours sont aussi plus importants au METL que dans les autres ministères : ils représentent en 1999-2000 environ 15% des recettes de ce type perçues par l'État.

Enfin, le domaine équipement-transports a été relativement épargné par les annulations de crédits, au moins jusqu'en 1999, la régulation s'étant sans doute opérée plutôt au moment de la négociation budgétaire initiale. Toutefois, en 2000, apparaît l'effet des contrats de gestion passés avec la direction du budget, qui ont entraîné de fortes annulations, en particulier sur les crédits relatifs aux charges de retraite de la SNCF et au soutien des programmes aéronautiques civils.

C'est pourquoi, en définitive, les crédits ouverts s'élèvent en 2000 à 112, 5 MdF, soit 4,2% du budget de l'État (4,3% en 1996) : cette part montre une grande stabilité, un peu inattendue après le recensement des importants mouvements qui affectent les crédits votés.

Pour les dépenses exécutées, leur part dans le budget de l'État tend à diminuer sur la période (4,2% en 1996, 3,7% en 2000) et se situe en-dessous de sa part des crédits ouverts. En valeur absolue, l'écart entre les crédits ouverts et les dépenses s'accroît de 50% (d'où l'augmentation des reports déjà soulignée).

En conclusion, ce n'est pas la même image qui se dégage de l'examen des crédits votés en loi de finances initiale et de la dépense réelle : alors qu'en 1996, dans les deux cas, le domaine équipement-transports représentait 4,2% du total du budget de l'État, en 2000, les crédits initiaux atteignent 4%, mais la dépense, 3,7%.

(179) Les crédits ouverts par un décret d'avance peuvent être intégrés aux crédits votés puisqu'ils doivent être validés par le Parlement lors du vote de la première loi de finances qui suit la publication dudit décret.

Tableau 11 - Crédits initiaux rétropolés en francs constants

En millions de francs

DO+CP	1996	1997	1998	1999	2000
Services communs	23.415	22.879	23.347	23.972	24.407
Transports terrestres	44.731	44.164	44.650	44.908	47.740
Sécurité routière	497	421	431	451	542
Routes	8.217	7.207	7.765	7.553	6.372
Transport aérien et météorologie	2.315	1.897	2.578	2.573	2.591
mer	6.206	6.128	6.131	6.224	6.528
Total budget général	**85.381**	**82.696**	**84.903**	**85.681**	**88.179**
BAAC	**7.448**	**7.677**	**8.151**	**8.425**	**8.683**
FIATA	328	251	259	358	360
FITTVN	3.050	3.057	3.850	3.895	4.318
Total comptes spéciaux du Trésor	**3.378**	**3.309**	**4.109**	**4.253**	**4.677**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***96.207***	***93.681***	***97.163***	***98.359***	***101.540***
Total budget de l'État	***2.288.016***	***2.313.889***	***2.389.554***	***2.502.963***	***2.535.996***
Part "équipement-transport" dans le total	***4,2%***	***4,0%***	***4,1%***	***3,9%***	***4,0%***

Tableau 12 - Crédits ouverts rétropolés en francs constants

En millions de francs

DO+CP	1996	1997	1998	1999	2000
Services communs	20.086	19.862	21.332	20.918	21.973
Transports terrestres	45.866	44.279	45.285	45.596	47.375
Sécurité routière	521	553	606	597	751
Routes	16.372	15.537	14.450	14.464	13.232
Transport aérien et météorologie	4.710	3.496	3.938	3.770	3.453
Mer	6.763	6.649	6.762	6.642	7.095
Total budget général	**94.318**	**90.375**	**92.373**	**91.987**	**93.880**
BAAC	**7.982**	**7.961**	**8.699**	**9.082**	**9.609**
FIATA	450	447	417	500	551
FITTVN	3.678	4.540	5.628	6.946	8.481
Total comptes spéciaux du Trésor	**4.128**	**4.987**	**6.046**	**7.446**	**9.032**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***106.428***	***103.323***	***107.117***	***108.515***	***112.521***
Total budget de l'État	***2.449.495***	***2.493.181***	***2.594.388***	***2.662.249***	***2.694.403***
Part "équipement-transport" dans le total	***4,3%***	***4,1%***	***4,1%***	***4,1%***	**4,2%**

Tableau n° 13 : Dépenses rétropolées en francs constants

En millions de francs

DO+CP	1996	1997	1998	1999	2000
Services communs	18.920	19.004	20.281	19.835	20.821
Transports terrestres	45.763	44.087	45.201	45.502	46.963
Sécurité routière	472	473	527	434	627
Routes	15.417	14.641	13.240	13.073	11.691
Transport aérien et météorologie	2.735	2.061	2.462	2.268	2.494
Mer	6.088	6.271	6.219	6.112	6.394
Total budget général	**89.395**	**86.537**	**87.931**	**87.223**	**88.991**
BAAC	**8.532**	**8.403**	**9.580**	**9.486**	**9.817**
FIATA	280	316	279	291	326
FITTVN	2.031	2.715	2.705	3.348	4.313
Total comptes spéciaux du Trésor	**2.311**	**3.031**	**2.984**	**3.638**	**4.640**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***100.238***	***97.970***	***100.495***	***100.348***	***103.448***
Total budget de l'État	***2.407.335***	***2.479.742***	***2.553.609***	***2.659.494***	***2.766.238***
Part "équipement-transport" dans le total	***4,2%***	***4,0%***	***3,9%***	***3,8%***	***3,7%***

II - LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU DOMAINE « EQUIPEMENT ET TRANSPORTS »

A - L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE 1996 À 1999

Sont retracées ci-après les évolutions des emplois budgétaires, disponibles en LFI, et disponibles en gestion. Chaque tableau recense les emplois budgétaires directs, indirects, et totaux, addition des deux précédents.

1) - Les emplois budgétaires

Tableau 13 - Évolution des emplois budgétaires

Années	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	99/96
Emplois budgétaires directs rétropolés	113.222	112.361	-0,8%	111.621	-0,7%	111.351	-0,2%	-1,7%
Emplois budgétaires indirects	5.114	5.115	0,0%	5.189	+1,4%	4.873	-6,1%	-4,7%
Emplois budgétaires totaux	118.336	117.476	-0,7%	116.810	-0,6%	116.224	-0,5%	-1,8%

En ce qui concerne les emplois budgétaires directs, c'est-à-dire ce qui est le plus facilement lisible pour l'extérieur et correspond donc à l'affichage d'une politique, le mouvement global de diminution des postes s'est nettement ralenti en fin de période. De 1996 à 1999, 1971 emplois budgétaires directs ont été supprimés, soit une baisse de 1,7%.

Le fascicule « services communs » a supporté 2 139 suppressions, soit une diminution de 2,1%. La baisse de 226 emplois constatée sur le fascicule « mer » est optique et résulte en réalité du transfert opéré en LFI 1997 des emplois d'administration centrale de la mer vers le fascicule « services communs ». En ce qui concerne le BAAC, les emplois budgétaires directs n'ont en revanche pas cessé d'augmenter (+494 emplois budgétaires directs entre 1996 et 1999, soit +4,9%).

Les emplois indirects ont, quant à eux, connu des fluctuations assez erratiques. Ces mouvements apparaissent largement artificiels et s'expliquent par les variations du nombre des emplois inscrits aux budgets d'établissements publics sous tutelle pris en charge sur les subventions de fonctionnement versées à ces établissements, ces variations traduisant moins l'évolution effective du nombre d'emplois dans les établissements que des changements de supports budgétaires, généralement des chapitres de personnel vers les chapitres de subventions après inscription des emplois aux budgets des établissements. C'est le cas, en 1997, de façon importante pour l'ENIM et l'ENAC, et en 1998 pour l'IGN et Météo-France. En 1999, les emplois de l'IGN financés par la subvention budgétaire sont comptabilisés en équivalents temps plein, ce qui entraîne une chute brutale de leur nombre apparent, légèrement compensée par la poursuite du mouvement antérieur de basculement de support budgétaire pour les emplois de Météo-France et une augmentation des emplois recensés au titre des écoles d'apprentissage maritime et aquacole(180). Il convient donc de ne pas accorder beaucoup de signification à la baisse brutale de 6,1% constatée cette année-là.

Globalement, sur la période 1996-1999, le METL a perdu 2 112 emplois budgétaires, soit 1,8% de ses emplois totaux ; les évolutions constatées sur les emplois indirects ont contribué à lisser le rythme de décélération des suppressions d'emplois budgétaires. L'observation par fascicule montre que les services communs ont supporté le poids des suppressions (-2 552 emplois, soit –2,5%), tandis que les emplois totaux de la mer se sont maintenus(181) (+26 emplois, soit +0,8%) et que ceux de l'aviation civile ont progressé (+494 emplois, soit +4,9%).

2) - Les emplois disponibles en LFI

L'évolution des emplois disponibles en LFI présente une allure assez différente de celle des emplois budgétaires.

Tableau 14 - Évolution des emplois disponibles en LFI

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	99/96
Emplois directs disponibles en LFI rétropolés	114.746	113.522	-1,1%	113.084	-0,4%	113.235	+0,1%	-1,3%
Emplois indirects disponibles en LFI	5.719	5.949	+4,0%	5.928	-0,4%	5.607	-5,4%	-2,0%
Emplois totaux disponibles en LFI	120.465	119.471	-0,8%	119.012	-0,4%	118.842	-0,1%	-1,3%

En effet, les emplois directs non budgétaires (auxiliaires, stagiaires, vacataires) amplifient en 1997 le mouvement de baisse des emplois budgétaires parce que les crédits destinés aux rémunérations de ces personnels sont également touchés par la rigueur propre à cet exercice décisif pour l'accès de la France à l'UEM. En revanche, ces mêmes emplois directs non budgétaires compensent en partie la baisse des emplois budgétaires directs en 1998, et vont même jusqu'à faire apparaître une légère augmentation des emplois en 1999, ce qui tend à montrer que la rigueur pratiquée sur les effectifs budgétaires a été partiellement compensée par un volant d'emplois précaires.

(180) Ce chiffre avait d'ailleurs, à l'inverse, diminué l'année précédente.

(181) Effet de la prise en compte des emplois indirects de l'ENIM.

Au fascicule « services communs », les emplois directs disponibles en LFI ont diminué de 1674 unités, soit 1,6%, sur la période 1996-1999, mais avec une quasi-stabilité en 1999 (-0,1%). Le fascicule « mer » a gagné 61 emplois sur la période, soit +3,0%, après des variations en sens contraires (-30 en 1997, +91 en 1998, stabilité totale en 1999). Au BAAC, à une forte baisse en 1997 (-250), ont succédé deux hausses en 1998 (+116) et 1999 (+236), soit un gain net sur la période de 102 emplois, soit une augmentation de 1%. Il convient de noter que, alors qu'au fascicule « services communs » les emplois disponibles en LFI sont supérieurs aux emplois directs à cause des emplois précaires, en revanche, aux fascicule « mer » et au BAAC la situation est inverse en raison de l'importance des emplois directs bloqués et réimputés en emplois indirects dans les subventions à certains établissements publics (ENIM et ENAC notamment).

S'agissant des emplois indirects disponibles en LFI, les évolutions apparaissent tout aussi erratiques que pour les emplois budgétaires indirects, et pour les mêmes raisons de présentation budgétaire. Les chiffres concernant les services communs ainsi que le transport aérien et la météorologie ne changent pas entre emplois budgétaires indirects et emplois indirects disponibles en LFI. C'est donc seulement la mer et le BAAC qui modifient le total. S'agissant de la mer, la différence entre emplois indirects disponibles en LFI et emplois budgétaires indirects correspond intégralement à des surnombres gagés par des blocages d'emplois budgétaires directs, les fluctuations étant essentiellement dues aux allers et retours d'inscriptions des emplois de l'ENIM sur les chapitres de personnel ou de subvention. En ce qui concerne le BAAC, les emplois indirects disponibles en LFI augmentent de façon importante en 1997 en raison de la comptabilisation au titre de l'ENAC des emplois qui sont mis à sa disposition par la DGAC.

Globalement, sur la période 1996-1999, le METL a perdu 1623 emplois disponibles en LFI, soit 1,3% de ses emplois totaux. Là encore, il ne faut pas accorder trop d'importance aux modifications d'évolutions annuelles entraînées par les emplois indirects, car elles n'ont pas de véritable signification et ne modifient pas la tendance générale. Les services communs perdent 2087 emplois, soit 2%, ceux de la mer sont quasiment stables (+26 emplois, +0,8%), et ceux de l'aviation civile progressent de 518 unités, soit 5%.

3) - Les emplois disponibles en gestion

Tableau 15 - Évolution des emplois disponibles en gestion

Années	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	99/96
Emplois directs disponibles en gestion rétropolés	117.362	115.848	-1,1%	115.153	-0,4%	115.395	+0,1%	-1,3%
Emplois indirects disponibles en gestion	5.688	5.949	+4,6%	5.928	-0,4%	5.607	-5,4%	-1,4%
Emplois totaux disponibles en gestion	123.050	121.797	-1,0%	121.081	-0,6%	121.002	-0,1%	-1,7%

L'allure générale des emplois disponibles en gestion n'est guère différente de celle des emplois disponibles en LFI. Cela signifie que les transferts nets en gestion, qui sont importants puisqu'ils dépassent chaque année 2000 unités, ont eu un volume équivalent chaque année et n'ont pas influé sur la réalité des moyens humains dont dispose le METL. En revanche se sont produits des mouvements internes au périmètre « équipement-transport ». Ces mouvements ne concernent pas les emplois indirects qui ne font l'objet d'aucune modification en gestion, les emplois disponibles en gestion étant identiques aux emplois disponibles en LFI. Tous les changements constatés au niveau des emplois totaux sont donc imputables aux emplois directs.

Globalement, les emplois totaux disponibles en gestion baissent de 2048 unités, soit –1,7%. Les transferts reçus en gestion par les services communs augmentent de façon très importante en 1999, principalement en raison(182) du transfert de la totalité des emplois de la mer (2 104) qui paraissent corrélativement réduits à néant. Il en résulte que la baisse apparente de 209 emplois aux services communs sur la période 1996-1999 correspond en réalité à une diminution de 2313 emplois (-2,2%) tandis que les emplois de la mer ne sont évidemment pas réduits de 2066 mais au contraire progressent légèrement de 38 (+1,2%).

Au BAAC, l'augmentation sur la période est de 276 emplois, soit 2,6%. Le gain est moindre qu'en emplois budgétaires ou en emplois disponibles en LFI car la base de référence, soit l'année 1996, s'est trouvée gonflée par le fait que les surnombres autorisés en gestion cette année-là n'ont été que très partiellement compensés par des blocages (373/131, soit +242), situation qui s'est trouvée renversée au cours de l'exercice 1997 (563/611, soit -48), pour aboutir à un équilibre entre surnombres et blocages en 1998 et 1999 (parité à 472 et 418). Ces surnombres en gestion correspondent pour une part aux élèves de l'ENAC et pour une autre part à des emplois de non titulaires permettant à l'État d'honorer ses engagements inscrits dans les protocoles triennaux de l'aviation civile ; ces surnombres sont gagés en gestion par des blocages de postes budgétaires de titulaires ; il en résulte un volant de précaires permanents. Cela signifie qu'une partie des créations affichées d'emplois budgétaires est stérilisée pour servir de gage.

Sur la période 1996-1999, l'ensemble « équipement-transports » a perdu 2000 emplois, soit presque 2% de ses moyens humains ; la baisse a été concentrée sur le fascicule « services communs, tandis que le fascicule « mer » a maintenu ses moyens, et que s'est produite une réallocation nettement favorable au BAAC.

B - L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES DEPENSES DE 1996 À 2000

L'évolution globale est analysée depuis les crédits initiaux jusqu'à la dépense ; en revanche, l'exposé par titre ne concerne que les dépenses ; les activités commerciales et de service font l'objet de développements séparés.

1) - L'évolution globale

Les tableaux ci-après sont donnés rétropolés en francs constants.

(182) Mais presque tous les autres transferts, venant d'autres ministères, augmentent également.

a) - Évolution des crédits votés

- ***Évolution des crédits initiaux***

Tableau n° 17 : Évolution des crédits initiaux rétropolés

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Services communs	23.415	22.879	-2,3%	23.347	2,0%	23.972	2,7%	24.407	1,8%	4,2%
Transports terrestres	44.731	44.164	-1,3%	44.650	1,1%	44.908	0,6%	47.740	6,3%	6,7%
Sécurité routière	497	421	-15,3%	431	2,4%	451	4,5%	542	19,9%	8,8%
Routes	8.217	7.207	-12,3%	7.765	7,7%	7.553	-2,7%	6.372	-15,6%	-22,5%
Transport aérien et météorologie	2.315	1.897	-18,0%	2.578	35,9%	2.573	-0,2%	2.591	0,7%	11,9%
Mer	6.206	6.128	-1,3%	6.131	0,1%	6.224	1,5%	6.528	4,9%	5,2%
Total budget général	**85.381**	**82.696**	**-3,1%**	**84.903**	**2,7%**	**85.681**	**0,9%**	**88.179**	**2,9%**	**3,3%**
BAAC	**7.448**	**7.677**	**3,1%**	**8.151**	**6,2%**	**8.425**	**3,4%**	**8.683**	**3,1%**	**16,6%**
FIATA	328	251	-23,3%	259	2,8%	358	38,3%	360	0,5%	9,6%
FITTVN	3.050	3.057	0,2%	3.850	25,9%	3.895	1,2%	4.318	10,9%	41,6%
Total comptes spéciaux du Trésor	**3.378**	**3.309**	**-2,1%**	**4.109**	**24,2%**	**4.253**	**3,5%**	**4.677**	**10,0%**	**38,5%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***96.207***	***93.681***	***-2,6%***	***97163***	***3,7%***	***98.359***	***1,2%***	***101.540***	***3,2%***	**5,5%**
Total budget de l'État	***2.288.016***	***2.313.889***	***1,1%***	***2.389.554***	***3,3%***	***2.502.963***	***4,7%***	***2.535.996***	***1,3%***	**10,8%**

En crédits initiaux, la progression du domaine « équipement-transport » sur la période 1996-2000 a été nettement plus faible que celle du budget de l'État : 5,5% contre 10,8% .

Au niveau des supports budgétaires utilisés, le BAAC et surtout les comptes spéciaux du Trésor ont été privilégiés au détriment du budget général.

Les évolutions sont assez contrastées :

- les services communs enregistrent une progression assez régulière, sauf en 1997 à cause des suppressions d'emplois budgétaires ;
- les transports terrestres n'ont connu que des progressions faibles jusqu'à 1999, mais la LFI 2000 introduit un net contraste avec une forte croissance des crédits, purement optique toutefois, puisque largement due à la prise en compte de la TVA relative à la subvention versée à RFF ;
- le changement de tendance est très net pour la sécurité routière entre le début et la fin de la période, entre secteur budgétairement sacrifié puis vivement abondé ; mais les montants absolus restent modestes ;
- les routes subissent depuis deux ans une évolution clairement défavorable, même en tenant compte des moyens du FITTVN (cf. infra) ;
- enfin, le secteur de l'aviation civile, au travers des trois supports budgétaires utilisés, apparaît comme favorisé, principalement à cause de la forte augmentation de 1998 ; toutefois, sur le budget général, il s'agit d'un pur effet d'affichage démenti par l'observation des crédits votés, des crédits ouverts et des dépenses, tandis que la progression du BAAC s'appuie sur l'augmentation de ses ressources propres (redevances perçues sur les compagnies aériennes).

- ***Évolution des crédits ouverts en LFR et par décrets d'avance***

Tableau 16 - Évolution des LFR et décrets d'avance

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Services communs	446	378	-15,2%	1.181	212,5%	217	-81,6%	151	-30,5%	-66,1%
Transports terrestres	1.151	20	-98,3%	299	1416%	502	67,7%	521	3,8%	-54,7%
Sécurité routière	0	0		0		6	0%	8	33,9%	0,0%
Routes	88	285	224,2%	300	5,3%	71	-76,5%	440	522%	400%
Transport aérien et météorologie	680	0	-100%	2	0,0%	0	-100,0%	0	0,0%	-100%
Mer	228	151	-33,8%	274	81,1%	161	-41,0%	270	67,3%	18,4%
Total budget général	**2.593**	**834**	**-67,8%**	**2.056**	**146,5%**	**957**	**-53,5%**	**1.390**	**45,2%**	**-46,4%**
BAAC	**0**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0,0%**
FIATA	0	0		0		0		0		
FITTVN	0	0		0		0		0		
Total comptes spéciaux du Trésor	**0**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0,0%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***2.593***	***834***	***-67,8%***	***2.056***	***146,5%***	***957***	***-53,5%***	***1.390***	***45,2%***	***-46,4%***
Total budget de l'État	***65.591***	***76.286***	***16,3%***	***83.077***	***8,9%***	***55.974***	***-32,6%***	***74.033***	***32,3%***	***12,9%***

Les évolutions en pourcentage ne sont pas significatives en raison du caractère ponctuel de certaines ouvertures de crédits. En revanche, l'examen des causes de ces ouvertures permet de distinguer ce qui relève véritablement de l'ajustement ponctuel de ce qui constitue en fait un besoin permanent. Comme pour tous les ministères, une partie, variable suivant les années, du financement de ces mesures a été trouvée dans les annulations subies par les crédits du METL.

Les principaux abondements de crédits ont bénéficié :

- en 1996 : pour 1145 MF aux indemnités compensatrices versées à la RATP et à la SNCF-banlieue, pour 680 MF à la recherche aéronautique, pour 390 MF à régler des contentieux perdus par l'État, et pour 175 MF à des aides fiscales et sociales dans le secteur maritime ;
- en 1997 : pour 272 MF à combler une insuffisance de crédits de paiement en matière d'investissements routiers, pour 160 MF au chapitre indemnitaire des services communs, et pour 151 MF à des aides fiscales et sociales dans le secteur maritime ;
- en 1998 : pour 1153 MF à régler des contentieux perdus par l'État, pour 299 MF aux services régionaux de voyageurs, pour 266 MF à des aides fiscales et sociales dans le secteur maritime, et pour 232 MF à combler une insuffisance de crédits de paiement en matière d'investissements routiers ;
- en 1999 : pour 500 MF aux services régionaux de voyageurs, et pour 127 MF à régler des contentieux perdus par l'État ;
- en 2000 : pour 72 MF aux services régionaux de voyageurs, pour 120 MF (plus 480 MF par mouvement interne) pour aider la SNCF à faire face à l'augmentation des péages dus à RFF, et pour 440 MF dans le secteur routier pour réparer les conséquences d'intempéries exceptionnelles.

Les ouvertures de crédits sont récurrentes jusqu'en 1999 en matière de frais de justice et de réparations civiles, ce qui indique une insuffisance de dotation initiale, même en dehors des années exceptionnelles comme 1998 ; un « rebasement » a eu lieu en LFI 2000.

En revanche, les ouvertures de crédits destinés aux aides fiscales et sociales disparaissent en 1999, le remboursement de la taxe professionnelle maritime aux armateurs étant budgété en LFI à compter de 2000. De même n'apparaissent plus d'abondements de crédits de paiement au titre V du budget des routes, les montants d'AP et de CP étant mieux équilibrés, par diminution des AP.

Enfin, les services régionaux de voyageurs semblent devenir un nouveau poste où un « rebasement » s'avérerait nécessaire.

- ***Évolution des crédits votés***

Tableau 17 - Évolution des crédits votés rétropolés

en millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Services communs	22.968	22.340	-2,7%	23.608	5,7%	23.224	-1,6%	24.558	5,7%	6,9%
Transports terrestres	45.882	44.184	-3,7%	44.949	1,7%	45.410	1,0%	48.261	6,3%	5,2%
Sécurité routière	497	421	-15,3%	431	2,4%	457	6,0%	550	20,4%	10,7%
Routes	8.305	7.492	-9,8%	8.065	7,6%	7.624	-5,5%	6.812	-10,7%	-18,0%
Transport aérien et météorologie	2.995	1.897	-36,7%	2.580	36,0%	2.573	-0,3%	2.591	0,7%	-13,5%
Mer	6.434	6.279	-2,4%	6.405	2,0%	6.385	-0,3%	6.798	6,5%	5,7%
Total budget général	**87.081**	**82.613**	**-5,1%**	**86.039**	**4,1%**	**85.673**	**-0,4%**	**89.569**	**4,5%**	**2,9%**
BAAC	**7.448**	**7.677**	**3,1%**	**8.151**	**6,2%**	**8.425**	**3,4%**	**8.683**	**3,1%**	**16,6%**
FIATA	328	251	-23,5%	259	3,2%	358	38,2%	360	0,6%	9,8%
FITTVN	3.050	3.057	0,2%	3.850	25,9%	3.895	1,2%	4.318	10,9%	41,6%
Total comptes spéciaux du Trésor	**3.378**	**3.309**	**-2,0%**	**4.109**	**24,2%**	**4.253**	**3,5%**	**4.677**	**10%**	**38,5%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***97.907***	***93.598***	***-4,4%***	***98.299***	***5,0%***	***98.350***	***0,1%***	***102.390***	***4,7%***	***5,1%***
Total budget de l'État	***2.353.607***	***2.390.175***	***1,6%***	***2.472.631***	***3,4%***	***2.558.937***	***3,5%***	***2.610029***	***2,0%***	***10,9%***

Le METL a connu une période budgétaire défavorable entre 1996 et 2000. Les crédits votés n'affichent qu'une progression modérée de 5,1%, bien inférieure à celle du budget de l'État, et grâce aux supports extérieurs au budget général. Cette évolution apparaît encore plus défavorable si l'on raisonne hors grosses subventions aux régimes sociaux spécifiques de la SNCF et de l'ENIM, car le taux de progression n'est plus alors que de 4,0%. Toutefois, en 2000, l'évolution des crédits du domaine « équipement-transport » est meilleure que celle de l'État dans son ensemble.

Si l'affichage des crédits initiaux a permis de faire illusion en ce qui concerne le maintien des moyens, le domaine « équipement et transport » a en revanche été désavantagé concernant les ajustements en cours d'année. Il perd 0,4 point de progression dans le passage des crédits initiaux aux crédits votés quand le total État en gagne 0,1.

b) - Évolution des crédits ouverts

- ***Évolution des reports***

L'observation majeure (cf. tableau ci-dessous) concerne la grande différence entre l'évolution des reports sur le budget général et sur les supports qui lui sont extérieurs : en effet, les reports augmentent considérablement sur le BAAC (269,1%) et sur le FITTVN (304,0%) qui, pour des raisons différentes, s'avèrent incapables d'utiliser pleinement la croissance de leurs ressources au service des politiques publiques justifiant leur existence. Les reports sur le

budget général progressent moins vivement (41,7%), mais néanmoins dans un rythme supérieur au total État (31,5%) ; les restrictions subies par le METL en crédits votés sur cette période n'ont donc pas permis d'alléger les reports. Il semble donc exister un problème global de consommation des crédits dans le secteur « équipement-transport ».

Tableau 18 - Évolution des reports rétropolés en francs constants

En millions de francs

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Services communs	648	723	11,5%	791	9,4%	713	-9,8%	798	11,9%	23,1%
Transports terrestres	46	93	101,7%	171	84,8%	45	-73,9%	73	62,9%	58,7%
Sécurité routière	16	45	183,8%	79	74,6%	70	-12,1%	163	134%	919%
Routes	1.482	950	-35,9%	899	-5,3%	1.239	37,8%	1.749	41,2%	18,0%
Transport aérien et météorologie	845	1.930	128,4%	1.437	-25,5%	1.483	3,2%	1.496	0,9%	77,0%
Mer	374	480	28,3%	371	-22,7%	505	36,2%	554	9,7%	48,1%
Total budget général	**3.411**	**4.220**	**23,7%**	**3.748**	**-11,2%**	**4.055**	**8,2%**	**4.832**	**19,2%**	**41,7%**
BAAC	**256**	**250**	**-2,4%**	**489**	**95,6%**	**589**	**20,5%**	**945**	**60,5%**	**269%**
FIATA	121	194	60,7%	158	-19%	139	-11,5%	192	37,7%	58,7%
FITTVN	959	1.616	68,5%	1.833	13,5%	2.902	58,3%	3.874	33,5%	304,0 %
Total CST	**1.080**	**1.810**	**67,6%**	**1.991**	**10%**	**3.042**	**52,8%**	**4.066**	**33,7%**	**277%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***4.747***	***6.280***	***32,3%***	***6.228***	***-0,8%***	***7.685***	***23,4%***	***9.844***	28,1%	***107%***
Total budget de l'État	***67.755***	***68.906***	***1,7%***	***63.744***	***-7,5%***	***79.686***	***25,0%***	***89.088***	***11,8%***	***31,5%***

- ***Évolution des fonds de concours***

Tableau 19 - Évolution des fonds de concours rétropolés

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Services communs	1.212	1.008	-16,8%	927	-8,1%	964	4,0%	987	2,4%	-18,6%
Transports terrestres	2	1	-50,6%	4	301,6%	2	-49,8%	1	-49,8%	-50,0%
Sécurité routière	58	132	128%	95	-28,1%	58	-39,3%	39	-32,5%	-32,8%
Routes	6.723	6.788	1,0%	5.181	-23,7%	5.283	2,0%	4.702	-11,0%	-30,1%
Transport aérien et météorologie	0	0		0		0		0		
Mer	232	280	20,8%	295	5,3%	478	61,9%	248	-48,1%	6,9%
Total budget général	**8.227**	**8.209**	**-0,2%**	**6.502**	**-20,8%**	**6.785**	**4,3%**	**5.977**	**-129%**	**-27%**
BAAC	**0**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0,0%**
FIATA	0	0		0		0		0		
FITTVN	0	0		0		0		0		
Total CST	**0**	**0**		**0**		**0**		**0**		
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***8.227***	***8.209***	***-0,2%***	***6.502***	***-20,8%***	***6.785***	***4,3%***	***5.977***	***-11,9%***	***-27,3%***
Total budget de l'État	***73.308***	***67.648***	***-7,7%***	***68.559***	***1,3%***	***44.764***	***-34,7%***	***40.633***	***-9,2%***	***-44,6%***

Il convient d'attirer l'attention sur quelques constatations :

- pour le budget des routes, les arrivées de fonds de concours provenant des collectivités locales revêtent une importance primordiale puisqu'elles permettent d'accroître très fortement les crédits votés ; la baisse constatée en 1998 découle de ce que les collectivités locales avaient avancé à l'État en 1996 et 1997 leur participation des années suivantes aux contrats de plan État-régions ;

- pour le budget de la mer, les rattachements proviennent des participations des chambres de commerce et d'industrie et des collectivités territoriales à l'exploitation, l'entretien et l'équipement des ports maritimes ; la forte augmentation constatée en 1999 était ponctuelle, causée par certaines opérations exceptionnelles, dont une ayant donné lieu à un financement spécifique de l'Union européenne ;
- pour le budget des services communs, après la baisse enregistrée en 1997 en raison de l'annulation par le conseil d'État des redevances versées par les concessionnaires d'autoroutes, le niveau antérieur n'a pas été retrouvé ; les rattachements actuels proviennent principalement des recettes des centres d'études techniques de l'équipement (entre 400 et 500 MF), d'une part, et de la contribution des départements aux moyens de fonctionnement des services déconcentrés du METL (environ 300 MF).

- ***Évolution des annulations***

Tableau 20 - Évolution des annulations rétropolées

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Services communs	-237	-70	-70,4%	-21	-70,3%	-10	-52,1%	-60	502,4%	-74,7%
Transports terrestres	-64	-42	-33,7%	-15	-65,0%	-85	469,5%	-809	855,6%	1164%
Sécurité routière	-51	-46	-9,0%	-2	-95,7%	-5	151,2%	0	-100%	-100%
Routes	-136	-188	37,9%	-56	-69,9%	-1	-98,2%	-6	502,4%	-95,6%
Transport aérien et météorologie	-39	-344	782,1%	-91	-73,5%	-299	227,7%	-622	108,2%	1495%
Mer	-261	-415	58,9%	-362	-12,8%	-359	-0,9%	-102	-71,6%	-60,9%
Total budget général	**-788**	**-1.105**	**40,2%**	**-547**	**-50,5%**	**-758**	**38,5%**	**-1.598**	**110,8%**	**102,8%**
BAAC	**-117**	**0**	**-100%**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**0**		**-100%**
FIATA	0	0		0		0		0		
FITTVN	-341	-136	-60,1%	-70	-48,3%	0	-100%	0		-100%
Total comptes spéciaux du Trésor	**-341**	**-136**	**-60,1%**	**-70**	**-48,3%**	**0**	**-100%**	**0**		**-100%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***-1.246***	***-1.241***	***-0,4%***	***-617***	***-50,2%***	***-758***	***22,8%***	***-1.598***	***110,8%***	***28,3%***
Total budget de l'État	***-46.000***	***-36.296***	***-21,1%***	***-21.006***	***-42,1%***	***-34.680***	***65,1%***	***-24.061***	***-30,6%***	***-47,7%***

Les points suivants peuvent être notés :

- les annulations enregistrées sur le FITTVN sont des régularisations opérées en loi de règlement après constatation des recettes définitives de l'exercice ;
- la gestion budgétaire du transport aérien et de la météorologie semble incohérente : forte ouverture en LFR 1996, puis forte annulation en gestion 1997, avec néanmoins une forte augmentation des reports de 1997 sur 1998 malgré une forte baisse des crédits votés ; en 1998, forte hausse des crédits votés, peu d'annulations et baisse des reports ; en 1999, faible diminution des crédits votés, forte annulation et quand même accroissement, certes modéré, des reports ; en 2000, faible augmentation des crédits votés, forte annulation pour la deuxième année consécutive, les reports ayant continué à progresser ; ces dysfonctionnements concernent essentiellement le chapitre 53-22 « Programmes aéronautiques civils. Études et développement. ». Ils s'expliquent sans doute par les lacunes de la programmation, mais aussi par le fait que la direction des programmes aéronautiques civils, gestionnaire des crédits, les délègue à la délégation générale pour l'armement qui traite les dossiers d'aide ; cette gestion partagée

complique davantage encore un exercice déjà difficile, à savoir le pilotage direct par l'État de programmes industriels ;

- pour le budget de la mer, les annulations sont essentiellement réalisées sur la subvention à l'ENIM qui, désormais supérieure à 4,5 MdF, paraît servir de variable d'ajustement.

- ***Évolution des autres mouvements***

S'agissant des virements, transferts et répartitions, les pourcentages d'évolution sur la période n'ont pas de réelle signification. En revanche, il convient d'expliciter les chiffres les plus importants figurant dans le tableau ci-dessous(183) :

- pour les services communs, le solde négatif provient principalement des transferts vers les charges communes au titre des pensions que ne compensent pas les transferts reçus correspondant à des emplois de l'environnement, de la mer, du tourisme et de la culture ;

- les routes ont reçu 300 MF pour combler les insuffisances de CP par virement du 10 décembre 1999, ce qui a contribué à gonfler les reports ; ce virement n'a constitué qu'une technique alternative aux abondements en LFR réalisés pour la même raison les années précédentes ;

- au budget de la mer, les montants apparaissant en 1999 et en 2000 correspondent à des transferts en gestion vers les services communs consécutifs à la prise en charge de la gestion des services déconcentrés des affaires maritimes par la direction du personnel et des services, sans qu'en ait été tirée la conséquence budgétaire, à savoir un transfert en base des crédits correspondants ;

- en 1996, le budget du transport aérien avait reçu un transfert de crédit exceptionnel de 889 MF en raison de la suppression du système de prépositionnement des crédits sur le budget de la défense ; combiné à l'ouverture en LFR de 680 MF effectuée la même année, cet abondement a conduit à une explosion des reports l'année suivante ; cet élément confirme la mauvaise gestion budgétaire de cette section déjà relevée ci-dessus ;

- enfin, les mouvement enregistrés sur le FITTVN en 1999 et 2000 correspondent à des majorations de recettes.

(183) Donnés en montants nets, les mouvements positifs et négatifs étant compensés.

Tableau 21 - Évolution des autres mouvements rétropolés

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Services communs	-4.504	-4.161	-7,6%	-4.062	-2,4%	-4.087	0,6%	-4.212	3,1%	-6,5%
Transports terrestres	0	0	0,0%	1	0,0%	0	-100%	38	0,0%	0,0%
Sécurité routière	1	0	-100%	0	0,0%	15	0,0%	3	-79,9%	200%
Routes	-1	-2	97,4%	329	n.s.	283	-14,0%	0	-100%	-100%
Transport aérien et météorologie	889	0	-100%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	-100%
Mer	16	18	11,1%	29	61,7%	-399	-1490%	-374	-6,4%	-2438%
Total budget général	**-3.599**	**-4.145**	**15,2%**	**-3.704**	**-10,6%**	**-4.188**	**13,1%**	**-4.546**	**8,5%**	**26,3%**
BAAC	**161**	**28**	**-82,8%**	**27**	**-3,2%**	**26**	**-3,2%**	**15**	**-42%**	**-90,7%**
FIATA	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
FITTVN	0	0	0,0%	0	0,0%	129	0,0%	307	137%	0,0%
Total CST	**0**	**0**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**129**	**0,0%**	**307**	**137%**	**0,0%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***-3.438***	***-4.117***	***19,8%***	***-3.677***	***-10,7%***	***-4.033***	***9,7%***	***-4.224***	***4,7%***	**22,9%**
Total budget de l'État	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***	***n.s.***

- ***Évolution des crédits ouverts***

Tableau 22 - Évolution des crédits ouverts rétropolés

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Services communs	20.086	19.862	-1,1%	21.332	7,4%	20.918	-1,9%	21.973	5,0%	9,4%
Transports terrestres	45.866	44.279	-3,5%	45.285	2,3%	45.596	0,7%	47.375	3,9%	3,3%
Sécurité routière	521	553	6,1%	606	9,5%	597	-1,5%	751	25,9%	44,1%
Routes	16.372	15.537	-5,1%	14.450	-7,0%	14.464	0,1%	13.232	-8,5%	-19,2%
Transport aérien et météorologie	4.710	3.496	-25,8%	3.938	12,6%	3.770	-4,3%	3.453	-8,4%	-26,7%
mer	6.763	6.649	-1,7%	6.762	1,7%	6.642	-1,8%	7.095	6,8%	4,9%
Total budget général	**94.318**	**90.375**	**-4,2%**	**92.373**	**2,2%**	**91.987**	**-0,4%**	**93.880**	**2,1%**	**-0,5%**
BAAC	**7.982**	**7.961**	**-0,3%**	**8.699**	**9,3%**	**9.082**	**4,4%**	**9.609**	**5,8%**	**20,4%**
FIATA	450	447	-0,6%	417	-6,7%	500	19,8%	551	10,2%	22,4%
FITTVN	3.678	4.540	23,4%	5.628	24,0%	6.946	23,4%	8.481	22,1%	130,6%
Total comptes spéciaux du Trésor	**4.128**	**4.987**	**20,8%**	**6.046**	**21,2%**	**7.446**	**23,2%**	**9.032**	**21,3%**	**119%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***106.428***	***103.323***	***-2,9%***	***107.117***	***3,7%***	***108.515***	***1,3%***	***112.521***	***3,7%***	***5,7%***
Total budget de l'État	***2.449.495***	***2.493.181***	***1,8%***	***2.594.388***	***4,1%***	***2.662.249***	***2,6%***	***2.694403***	***1,2%***	***10,0%***

Le premier constat réside dans la confirmation d'un taux de progression des crédits du domaine « équipement-transport » bien inférieur à celui du total du budget de l'État. Il convient aussi de remarquer que l'évolution des crédits ouverts sur cette période pour le domaine « équipement-transport » est proche de celle des crédits initiaux ; cela montre que, en définitive, l'ensemble des mouvements en gestion, contrairement aux apparences, affectent peu les crédits initiaux.

Cependant, la vision est bien différente selon qu'il s'agit des comptes spéciaux du Trésor, du BAAC ou du budget général : impressionnant accroissement dans le premier cas en raison des énormes reports accumulés sur le FITTVN, outil de gestion foncièrement inadapté à son objet, croissance soutenue dans le deuxième cas, confirmant qu'il s'agit d'un secteur prioritaire, et où les progressions des crédits initiaux et ouverts sont très proches, et enfin régression des

moyens effectivement disponibles dans le troisième cas, la vie budgétaire démentant le maintien affiché des crédits initiaux.

Comme le montre le tableau ci-dessus, pour chacune des rubriques, sauf pour le FITTVN qui affiche au contraire une belle régularité de ses taux de progression, les évolutions annuelles sont souvent contradictoires, en tous cas toujours heurtées, faisant crûment apparaître l'étroitesse de l'horizon des gestionnaires budgétaires.

c) - Évolution des dépenses

Tableau 23 - Évolution des dépenses rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Services communs	18.920	19.004	0,4%	20.281	6,7%	19.835	-2,2%	20.821	5,0%	10,0%
Transports terrestres	45.763	44.087	-3,7%	45.201	2,5%	45.502	0,7%	46.963	3,2%	2,6%
Sécurité routière	472	473	0,2%	527	11,5%	434	-17,6%	627	44,4%	32,8%
Routes	15.417	14.641	-5,0%	13.240	-9,6%	13.073	-1,3%	11.691	-10,6%	-24,2%
Transport aérien et météorologie	2.735	2.061	-24,6%	2.462	19,4%	2.268	-7,9%	2.494	10,0%	-8,8%
Mer	6.088	6.271	3,0%	6.219	-0,8%	6.112	-1,7%	6.394	4,6%	5,0%
Total budget général	**89.395**	**86.537**	**-3,2%**	**87.931**	**1,6%**	**87.223**	**-0,8%**	**88.991**	**2,0%**	**-0,5%**
BAAC	8.532	8.403	-1,5%	9.580	14,0%	9.486	-1,0%	9.817	3,5%	15,1%
FIATA	280	316	12,8%	279	-11,5%	291	4,1%	326	12,1%	16,4%
FITTVN	2.031	2.715	33,7%	2.705	-0,4%	3.348	23,8%	4.313	28,8%	112%
Total comptes spéciaux du Trésor	**2.311**	**3.031**	**31,1%**	**2.984**	**-1,5%**	**3.638**	**21,9%**	**4.640**	**27,5%**	**101%**
TOTAL "ÉQUIPEMENT-TRANSPORT"	***100.238***	***97.970***	***-2,3%***	***100.495***	***2,6%***	***100.348***	***-0,1%***	***103.448***	***3,1%***	***3,2%***
Total budget de l'État	*2.407.335*	*2.479.742*	*3,0%*	*2.553.609*	*3,0%*	*2.659.494*	*4,1%*	*2.766.238*	*4,0%*	*14,9%*

La quasi-stagnation des dépenses du domaine « équipement et transport » constituait la constatation majeure de la période 1996-1999 : +0,1%, soit +110 MF en quatre ans pour un secteur de plus de 100 MdF ; dans le même temps, le budget total de l'État avait crû de 10,5%, soit plus de 252 MdF. L'année 2000 permet d'amorcer un redressement, mais, au total, l'évolution sur 1996-2000 reste très défavorable, comparée au budget de l'État dans son ensemble : 3,2% contre 14,9%.

Sur le BAAC et les comptes spéciaux du Trésor, les dépenses s'accroissent fortement, mais nettement moins vite que les moyens.

Sur le budget général, les dépenses baissent au même rythme que les crédits effectivement disponibles, et l'observation de chaque fascicule met en évidence la rigidité croissante de la dépense, puisque les hausses concernent les sections budgétaires qui supportent des dépenses de personnel, services communs et mer, ainsi que les transports terrestres, mais pour une raison purement technique, la comptabilisation de la TVA relative à la subvention pour RFF. La sécurité routière est la seule sous-section à faire ressortir une évolution nettement favorable, mais pour des montants modestes. Les deux sections vouées à l'investissement, routes et transports aériens, accusent de nettes baisses.

Si l'évolution des crédits initiaux peut donner l'illusion d'un maintien des moyens du domaine « équipement-transport » pour la période sous revue, l'examen des crédits effectivement disponibles et des dépenses réalisées montre que ce secteur a au contraire été défavorisé lors de l'allocation des ressources publiques ; en outre, la gestion budgétaire a été pour le moins heurtée, et parfois incohérente ; les supports budgétaires extérieurs au budget général ont été favorisés pour des

raisons d'affichage, sans effet positif sur la mise en œuvre effective des politiques publiques ; enfin, la dépense se rigidifie au profit de sa composante personnel.

2) - L'evolution des dépenses de fonctionnement

a) - Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel du domaine « équipement-transport » figurent sur les fascicules « services communs » et « mer » pour le budget général(184), au BAAC(185) et, jusqu'en 1999, sur le compte de tiers des rémunérations accessoires 466-221-1.

- ***Les rémunérations budgétaires et extrabudgétaires***

Tableau 24 - Évolution des dépenses de rémunérations rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Budget général(186)	13.696	13.356	-2,5%	13.631	2,1%	13.967	2,5%	15.223	9,0%	11,2%
BAAC(187)	2.740	2.816	2,8%	3.044	8,1%	3.216	5,6%	3.384	5,2%	23,5%
Compte 466-221-1	844	851	0,8%	870	2,2%	911	4,7%			
Équipement-transport	**17.280**	**17.023**	**-1,5%**	**17.545**	**3,1%**	**18.094**	**3,1%**	**18.608**	**2,8%**	**7,7%**
Budget de l'État	**367.705**	**369.288**	**0,4%**	**381.117**	**3,2%**	**390.796**	**2,5%**	**404.429**	**3,5%**	**10,0%**

Sur la période 1996-2000, les dépenses de rémunération du domaine « équipement-transport » ont crû moins vite que celles du budget de l'État. Toutefois, cela est dû uniquement aux importantes suppressions d'emplois qu'ont subies les services communs, tout particulièrement en 1997. Dès que le rythme des suppressions d'emplois se ralentit, la progression des dépenses de rémunération est équivalente (1998) ou supérieure (1999) à celle du total État. En revanche, cette progression a été moins rapide en 2000, peut-être en partie sous l'effet de la rebudgétisation des rémunérations accessoires, la dépense du chapitre 31-94/30§39 s'étant établie à 884 MF contre 911 MF sur le compte de tiers en 1999.

Il faut souligner la forte dynamique d'expansion des dépenses de rémunération du BAAC.

(184) Ainsi que, de façon très marginale, au fascicule « transports terrestres » pour des charges de pensions spécifiques, le montant de la dépense étant inférieur à 1 MF.

(185) Chapitres en 64.

(186) Chapitres en 31 des services communs et de la mer ; l'évolution retracée est essentiellement celle des services communs car, jusqu'à 1998, la mer représente moins de 2,5% des dépenses et disparaît en 1999, la quasi totalité des crédits de rémunération étant transférés en gestion aux services communs.

(187) Chapitres 64-03, 64-04, 64-05, 64-06 et 64-10.

- ***Les charges de pension***

Tableau 25 - Évolution des charges de pension rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Budget général(188)	5.782	5.783	0,0%	5.939	2,7%	5.987	0,8%	6.076	1,5%	5,1%
BAAC(189)	528	534	1,0%	549	2,9%	552	0,6%	568	2,8%	7,5%
Équipement-transport	**6.310**	**6.317**	**0,1%**	**6.488**	**2,7%**	**6.539**	**0,8%**	**6.643**	**1,6%**	**5,3%**
Budget de l'État	**165.452**	**168.938**	**2,1%**	**175.958**	**4,2%**	**182.587**	**3,8%**	**192.211**	**5,3%**	**16,2%**

Les charges de pension ne constituent pas des dépenses au sens strict du terme, puisqu'elles font l'objet d'un transfert en cours de gestion au chapitre 32-97 des ***charges communes***, à partir duquel elles sont effectivement payées. Le tableau ci-dessus a seulement pour but d'indiquer les masses budgétaires en jeu et non de commenter une évolution sur laquelle le ministère n'a aucune prise, puisque le calcul est effectué au ministère des finances. Ce montant est censé représenté le coût pour l'année des pensions payées aux agents retraités de chaque ministère.

- ***Les charges sociales***

Le tableau ci-dessous ne doit pas être lu tel quel. En effet, la forte progression constatée entre 1996 et 1997, dont la cause est purement technique, résulte d'une mesure de réorganisation budgétaire de portée générale.

En effet, jusqu'à 1996 inclus, la part patronale des cotisations d'assurance-maladie était inscrite pour l'ensemble des ministères aux ***charges communes*** et faisait l'objet d'un versement global à l'ACOSS. En 1997, il a été décidé que les dotations afférentes à ces cotisations seraient inscrites au budget de chacun des ministères concernés ; puis transférées en cours de gestion(190).

(188) Chapitres en 32 des services communs et des transports terrestres.

(189) Chapitres 64-11 et 64-12.

(190) Une lacune de la méthode de rétropolation apparaît à cette occasion : en effet, elle se fonde sur les changements de périmètres en base mais ne peut appréhender des modifications structurelles apparues en gestion ; cet obstacle apparaît difficilement surmontable, mais ne joue que marginalement.

Tableau 26 - Évolution des charges sociales rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Budget général(191)	912	1.853	103,2%	1.881	1,5%	2.000	6,4%	2.043	2,1%	124,0%
BAAC(192)	274	259	-5,3%	279	7,7%	290	3,9%	339	16,6%	23,6%
Compte 466-221-1(193)	10	10	-1,4%	12	20,1%	13	8,8%			
Équipement-transport	**1.196**	**2.122**	**77,4%**	**2.172**	**2,3%**	**2.303**	**6,1%**	**2.381**	**3,4%**	**99,1%**
Budget de l'État(194)	**72.770**	**75.102**	**3,2%**	**78.213**	**4,1%**	**81.426**	**4,1%**	**77.373**	**-5,0%**	**6,3%**

b) - Les moyens de fonctionnement

Tableau 27 - Évolution des dépenses de fonctionnement rétropolées en francs constants

En millions de francs

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Budget général(195)	4.325	4.152	-4,0%	4.264	2,7%	4.487	5,2%	4.770	6,3%	10,3%
BAAC(196)	2.246	1.879	-16,4%	1.881	0,1%	1.936	2,9%	2.004	3,5%	-10,8%
CST(197)	53	52	-1,4%	52	0,1%	53	0,4%	51	-3,3%	-4,2%
Compte 466-221-1(198)	21	37	78,5%	21	-44,7%	24	14,7%			
Équipement-transport	**6.645**	**6.120**	**-7,9%**	**6.217**	**1,6%**	**6.499**	**4,5%**	**6.825**	**5,0%**	**2,7%**
Budget de l'État(199)	**83.317**	**77.750**	**-6,7%**	**78.247**	**0,6%**	**79.127**	**1,1%**	**83.083**	**5,0%**	**-0,3%**

Les dépenses retracées dans le tableau ci-dessus agrègent les parties du budget numérotées 34 (moyens de fonctionnement), 35 (travaux d'entretien) et 37 (dépenses diverses), ainsi que les chapitres des autres supports budgétaires à partir desquels ont été payées des dépenses de

(191) Chapitres en 33 des services communs et de la mer ; comme pour les rémunérations, l'évolution retracée est principalement celle des services communs.

(192) Chapitres 64-07, 64-08 et 64-09.

(193) Dans ce cas, il ne s'agit pas de cotisations sociales proprement dites mais de prélèvements associés à ces rémunérations particulières : surtaxe sur les salaires et couverture civile.

(194) Y compris versement de l'État au titre de la compensation entre les régimes de sécurité sociale.

(195) Seul les transports aériens et la météorologie ne présentent pas de dépenses en parties 34, 35 et 37 ; les services communs constituent la plus grande part des dépenses en 34 et 37, tandis que les dépenses en 35 sont principalement supportées par le budget des routes, la part de la sécurité routière et de la mer (travaux d'entretien dans les ports maritimes) n'étant pas négligeable.

(196) Chapitres 60-00, 60-03, 61-01, 63-00, 65-01, 65-03, 65-04, 67-00 et 67-01.

(197) FIATA, chapitres 02, 03, 04 et 05 ; ces dépenses n'existaient pas avec le FPTA et l'inscription d'un montant avant 1999 représente un effet mécanique de la rétropolation ; les variations ne résultent que du calcul en francs constants.

(198) Frais de bureau.

(199) Le total du budget de l'État doit s'entendre ici, et pour tous les tableaux suivants récapitulant des dépenses agrégées par titre et partie, hors comptes spéciaux du Trésor, car les chapitres des CST ne sont pas séparés par titre ; pour les besoins du présent rapport, une telle répartition a été effectuée pour les CST du domaine « équipement-transport » mais il était impossible d'effectuer ce travail pour tous les CST afin de calculer un total des CST par titre ; dès lors, il n'était pas non plus possible d'obtenir un total général du budget de l'État par titre ; le total inscrit dans les tableaux par titre et partie additionne donc le budget général et les budgets annexes.

même nature. Il faut relever que ce type de dépenses progresse pour le domaine « équipement-transport » alors que le budget de l'État dans son ensemble enregistre une diminution sur la période 1996-2000. L'effort d'économie sur le fonctionnement courant s'est donc avéré durable pour l'État ; à la suite de la baisse brutale de 1997, la progression a été très modérée les années suivantes. En revanche, le domaine « équipement et transport » connaît des hausses nettement plus soutenues en 1998 et surtout en 1999. En 2000, le fort rythme de hausse concerne tout autant le domaine « équipement-transport » que l'État dans son ensemble. Cette évolution est due à l'augmentation des frais de justice et de réparations civiles, mais aussi à celle des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale.

En revanche, malgré les apparences, les dépenses de fonctionnement du BAAC sont stables, mais la lecture est faussée par des charges exceptionnelles de 346 MF en 1996, dues à des remboursements de redevances contestées aux compagnies aériennes, qui gonflent artificiellement le chiffre de l'année de référence (1900 MF sans cet événement).

c) - Les subventions de fonctionnement

Tableau 28 - Évolution des subventions de fonctionnement rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Budget général(200)	1.461	1.441	-1,4%	1.458	1,2%	1.510	3,6%	1.400	-7,3%	-4,1%
CST(201)	37	36	-1,4%	37	0,1%	53	43,8%	46	-12,8%	23,8%
Équipement-transport	**1.498**	**1.477**	**-1,4%**	**1.495**	**1,2%**	**1.563**	**4,6%**	**1.446**	**-7,5%**	**-3,5%**
Budget de l'État	**50.831**	**51.501**	**1,3%**	**57.233**	**11,1%**	**54.153**	**-5,4%**	**55.284**	**2,1%**	**8,8%**

Sur la période 1996-2000, les subventions de fonctionnement du domaine « équipement-transport » diminuent en raison de la baisse des versements à Météo-France, comme suite au contrat de gestion passé avec la direction du budget du ministère des finances qui a entraîné 137 MF d'annulations en 2000.

d) - Les dépenses de fonctionnement totales

Tableau 29 - Évolution des dépenses de titre III rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Personnel	24.786	25.462	2,7%	26.205	2,9%	26.936	2,8%	27.632	2,6%	11,5%
Fonctionnement	8.143	7.597	-6,7%	7.712	1,5%	8.062	4,5%	8.271	2,6%	1,6%
Titre III équipement-transport	**32.929**	**33.059**	**0,4%**	**33.917**	**2,6%**	**34.998**	**3,2%**	**35.903**	**2,6%**	**9,0%**
Personnel	605.927	613.328	1,2%	635.288	3,6%	654.809	3,1%	674.013	2,9%	11,2%
Fonctionnement	134.148	129.251	-3,7%	135.480	4,8%	133.280	-1,6%	138.367	3,8%	3,1%
Titre III État	**740.075**	**742.579**	**0,3%**	**770.768**	**3,8%**	**788.089**	**2,2%**	**812.380**	**3,1%**	**9,8%**

(200) Des subventions de fonctionnement sont majoritairement payées depuis le fascicule « transports aériens et météorologie » à destination de Météo-France (il est rappelé que la subvention au BAAC n'est pas comptée ici pour éviter un double compte), mais aussi à partir de la section « services communs » pour l'IGN et l'ENPC, et marginalement par le fascicule « mer » pour les écoles nationales de la marine marchande.

(201) FIATA, chapitre 06 ; même commentaire que note 47.

Sur la période 1996-2000, les dépenses de titre III du domaine « équipement-transport » s'élèvent au même rythme que celles de l'État dans son ensemble. Les dépenses de personnel augmentent nettement, mais cette rigidification de la dépense concerne aussi l'ensemble du budget de l'État.

Alors que les dépenses de rémunération ne progressent que modérément, l'ensemble des dépenses de personnel augmente, en raison du changement de présentation budgétaire, à un rythme légèrement supérieur à celui de l'État, ce qui rigidifie fortement le budget du domaine « équipement-transport ».

3) - Les dépenses d'intervention

La majeure partie des dépenses d'intervention du domaine « équipement-transport » sont supportées par le fascicule « transports terrestres », mais une part significative figure aussi à la section « mer », les autres sections budgétaires étant peu concernées par le titre IV.

Si les dépenses d'intervention de la mer sont principalement constituées par la subvention à l'ENIM, celles des transports terrestres regroupent d'importantes subventions aux opérateurs publics de transport.

a) - Les subventions aux opérateurs économiques publics du transport

Les opérateurs retenus dans le cadre du présent rapport sont la SNCF, RFF, la RATP, VNF et Air France(202). Pour chacun de ces organismes, le tableau ci-dessous mentionne quelques informations de base : statut juridique, capital, part de l'État dans le capital, effectifs, chiffre d'affaires, résultat net et endettement, pour peu que ces informations aient été aisément disponibles, et pour la dernière année où elles ont été facilement trouvées.

(202) Pour mémoire, la Compagnie Générale Maritime, privatisée en 1996 pour un prix de cession de 20 MF, avait reçu 5 112 MF, dont 4 965 MF par apport en capital et 147 MF pour les plans sociaux (rapport particulier de la Cour des Comptes) ; concernant Aéroport de Paris, il n'a pas été trouvé trace d'un soutien budgétaire sur la période considérée.

Tableau 30 - Données sommaires sur les opérateurs économiques publics du transport bénéficiaires de soutiens budgétaires sur la période 1996-2000

En millions de francs

	SNCF(203)	**RFF**(204)	**RATP**(205)	**VNF**(206)	**Air France**(207)
Statut	EPIC	EPIC	EPIC	EPIC	SA
Capital social	28.015	36.161		1.724	11.868
Part État	100%	100%	100%	100%	56%
Chiffre d'affaires	78.481	12.950	20.312	627	67.721
Résultat net	-568	-10.363	4	151	2322
Dettes financières(208)	158.204 (209)	179.152	26.816	36	25.885

Si la plus grande partie des montants versés à ces opérateurs économiques publics du transport sont des subventions relevant du titre IV, il a paru utile, la rigueur de la présentation dût-elle en souffrir, d'y agréger lorsqu'il y avait lieu, pour chacun des organismes concernés, les autres concours provenant du titre VI et des CST, et parfois d'autres budgets ou via certains organismes, afin de donner un panorama aussi complet que possible du soutien budgétaire apporté à ces entités.

- ***Les concours à la SNCF***

Les dépenses agrégées dans le tableau ci-dessous sont payées à partir des supports budgétaires suivants :

- fascicule transports terrestres :

  titre IV : chapitres 45-42 « transports de voyageurs à courte distance »(210), 45-43/20 « contribution au désendettement de la SNCF », 46-41/70 « contribution à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France » pour la part SNCF estimée(211), 46-42 « compensations pour tarifs sociaux », 47-41

(203) Comptes sociaux 1999 tels que publiés sur le site internet de la SNCF.

(204) Comptes 1999 tels que publiés sur le site internet de RFF.

(205) Annexe n°43 « Comptes spéciaux du Trésor et entreprises publiques » de M. Dominique Baert au rapport du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour le PLF 2001 ; chiffres consolidés 1999.

(206) Rapport du contrôle d'État, chiffres non consolidés 1998.

(207) Chiffres consolidés, exercice clos au 31 mars 2000.

(208) Telles que figurant aux bilans des établissements et sociétés concernés.

(209) Hors service annexe d'amortissement de la dette, soit 56.680 MF au 31/12/1999.

(210) Y compris l'article 30, c'est-à-dire les montants versés aux sept régions devenues à titre expérimental depuis 1997 autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs, car ces régions utilisent ces subventions de l'État pour rémunérer la SNCF dans le cadre des conventions de gestion qui les lient à l'entreprise ; il est vrai que ces rémunérations ne recouvrent pas exactement les mêmes montants que ceux reçus de l'État mais l'ordre de grandeur n'en est pas affecté.

(211) L'article 70, qui regroupe en 2000 les anciens articles 10 à 50, ne permet plus de départager les versements à la SNCF et à la RATP ; en conséquence, un prorata a été appliqué, correspondant à la répartition de 1999, soit 84% à la RATP et 16% à la SNCF.

« charges de retraite de la SNCF », et 47-42/10 « garantie de retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du nord et d'outre-mer » ;

titre VI : chapitre 63-41 « transports terrestres, subventions d'investissement », article 17 « transports collectifs en Ile-de-France »(212) et article 18 « opérations précédemment imputées sur le FARIF »(213) ;

- autres ministères(214) :

  défense : chapitre 37-94 correspondant au remboursement à la SNCF des réductions tarifaires accordées aux militaires ;

  services généraux du Premier ministre : chapitre 41-10/11 correspondant au remboursement à la SNCF des réductions tarifaires accordées pour le transport de la presse;

- FITTVN : chapitre 03 « subventions d'investissement en matière de transport ferroviaire et de transport combiné » ;

- Syndicat des transports parisiens (STP) : comptes 657412, correspondant au reliquat du versement transport, pratique que la Cour considère d'ailleurs comme irrégulière, et 657402, virement à la SNCF.

Tableau 31 - Évolution des concours à la SNCF

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Transports terrestres	27.073	27.058	-0,1%	27.628	2,1%	28.784	4,2%	28.392	-1,4%	4,9%
Défense	1.583	1.462	-7,7%	1.324	-9,4%	1.534	15,9%	1.086	-29,2%	-31,4%
Premier ministre	119	197	65,7%	94	-52,5%	104	11,0%	102	-2,4%	-14,6%
FITTVN	1.017	1.179	16,0%	1.251	6,0%	579	-53,7%	347	-40,1%	-65,9%
STP	5.330	4.892	-8,2%	5.206	6,4%	5.665	8,8%	n.c.[215]	n.c.	n.c.
Total SNCF	**35.122**	**34.788**	**-1,0%**	**35.502**	**2,1%**	**36.666**	**3,3%**	**n.c.**	**n.c.**	**n.c.**

Dans l'attente des chiffres 2000 du STP, devenu syndicat des transports de l'Ile-de-France (STIF), les constats suivants peuvent être faits :

- le total hors STP passe de 29.792 MF en 1996 à 29.927 MF en 2000, soit une quasi stagnation (+0,5%) ; seule varie la répartition des apports ;

- le plus fort poste d'augmentation concerne le chapitre 45-42, c'est-à-dire la contribution aux services régionaux de voyageurs, dont le total en francs courants passe de 4 305 MF en 1996 à 6 076 MF en 2000, soit +1771 MF (+41%) ;

(212) Le § 20 de la nomenclature d'exécution ne permet pas de distinguer ce qui est versé à la SNCF ou à RFF.

(213) A l'occasion de la réintégration des crédits du FARIF dans le budget général, une réduction en base de 380 MF a été opérée, rendue possible par des crédits non consommés s'élevant à 1 928 MF à la clôture du compte au 31/12/1998.

(214) Le montant des remboursements opérés par le ministère de l'intérieur à la SNCF à partir du chapitre 34-41/97 au titre des déplacements des services de police n'a pu être mentionné car il n'est pas isolé en nomenclature d'exécution des remboursements de même nature au profit de la RATP et d'Air France.

(215) A ce jour, les comptes 2000 du STP, devenu STIF, n'ont pas encore été transmis à la Cour des Comptes.

- la contribution au désendettement, c'est-à-dire au service annexe d'amortissement de la dette non comptabilisée dans le bilan de la SNCF, passe en francs courants de 4 446 MF en 1996 à 5 042 MF en 2000, soit +596 MF (+11,8%)(216) ;
- en revanche, la compensation des tarifs sociaux progresse peu (de 1858 MF à 1933 MF en francs courants, soit +75 MF ou +4,0%) ainsi que le concours aux charges de retraite stagne (de 13.720 MF à 13.980 MF, soit +260 MF ou +1,9%) ;
- les dépenses financées à partir du FITTVN ont concerné principalement le TGV Méditerranée et le transport combiné ; à partir de 1999, la chute des dépenses s'explique par la fin du programme TGV Méditerranée, alors que les financements pour le TGV Est, qui prennent le relais, sont versés à RFF.

- ***Les concours à RFF***

Les dépenses agrégées dans le tableau ci-dessous sont payées à partir des supports budgétaires suivants :

- fascicule transports terrestres : titre IV, chapitre 45-43/10 « contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires »(217);
- FITTVN : chapitre 03 « subventions d'investissement en matière de transport ferroviaire et de transport combiné » ;
- compte spécial du Trésor 902-24 « Opérations de cessions de titres, parts et droits des sociétés » qui recueille les produits des privatisations.

Tableau 32 - Évolution des concours à RFF

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Transports terrestres	12.625	11.519	-8,8%	11.668	1,3%	10.713	-8,2%	12.784	19,3%	1,3%
FITTVN	0	0	n.s.	49	n.s.	990	1905,9%	1.220	23,2%	n.s.
CST 902-24	0	7.890	n.s.	14.808	87,7%	12.389	-16,3%	6.944	-44,0%	n.s.
Total RFF	**12.625**	**19.408**	**53,7%**	**26.525**	**36,7%**	**24.091**	**-9,2%**	**20.948**	**-13,0%**	**65,9%**

La présence d'un chiffre dans la colonne de l'année 1996, bien que RFF n'ait été créé qu'en 1997, correspond à ce qui était versé à la SNCF au titre des infrastructures ferroviaires.

Le fait marquant réside dans les dotations en capital attribuées à RFF à partir de 1997 ; qui expliquent la forte augmentation des concours à RFF sur la période. En effet, hors dotations en capital, les subventions ne progressent que de 1,3%, passant de 12.625 MF en 1996 à 12.784 MF en 2000, soit un très léger accroissement de 159 MF. En observant le total de ce qu'a perçu RFF, dotations en capital comprises, depuis 1997 où elles apparaissent pour éliminer l'effet de marche d'escalier entre 1996 et 1997, la hausse atteint 1540 MF, soit 7,9%. Toutefois, la dotation en capital a été en 2000 nettement moins élevée que les deux années précédentes.

(216) En 1999 et 2000, respectivement 800 MF et 400 MF de subvention exceptionnelle ont été versés à la SNCF pour compenser l'augmentation des péages accordée à RFF, alors même que le nouveau cahier des charges approuvé en 1999 a fait disparaître la possibilité de recourir à des concours exceptionnels.

(217) Les concours provenant du titre VI ont été comptabilisés en faveur de la SNCF (cf. note 52).

- ***Le total des concours à la SNCF et à RFF***

Tableau 33 - Évolution des concours à la SNCF et à RFF

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Total SNCF et RFF	47.747	54.196	13,5%	62.027	14,4%	60.757	-2,0%	n.c.	n.c.	n.c.

Le tableau ci-dessus met en évidence la masse des concours budgétaires directs aux deux principaux opérateurs du transport public ferroviaire.

- ***La RATP***

Les dépenses agrégées dans le tableau ci-dessous sont payées à partir des supports budgétaires suivants :

- fascicule transports terrestres :

  titre IV : chapitres 46-41/60 « TVA sur les annuités d'amortissement des biens financés par des subventions d'équipement », 46-41/70 « Contribution à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France » pour la part RATP estimée, et 47-42/14 « Garantie de retraite des anciens agents des services publics d'Afrique du nord et d'outre-mer ; agents des transports urbains » ;

  titre VI : chapitre 63-41 « Transports terrestres, subventions d'investissement », article 17 « Transports collectifs en Ile-de-France » et article 18 « Opérations précédemment imputées sur le FARIF » ;

- STP : comptes 657412, correspondant au reliquat du versement transport, et 657402, virement à la RATP.

Tableau 34 - Évolution des concours à la RATP

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Transports terrestres	5.375	4.840	-9,9%	4.922	1,7%	4.750	-3,5%	4.640	-2,3%	-13,7%
STP	4.393	4.142	-5,7%	4.564	10,2%	4.799	5,2%	n.c.	n.c.	n.c.
Total RATP	**9.768**	**8.982**	**-8,0%**	**9.486**	**5,6%**	**9.549**	**0,7%**	**n.c.**	**n.c.**	**n.c.**

Dans l'attente des comptes du STP, devenu STIF, pour 2000, on ne peut que constater la baisse des concours apportés à la RATP à partir du budget des transports terrestres.

- ***Voies navigables de France***

Les concours à VNF sont supportés par le chapitre 45-47 des transports terrestres « Interventions en faveur de la batellerie » et, surtout, par le chapitre 02/20 du FITTVN. VNF assure en effet la mise en œuvre de la quasi-totalité de la politique publique d'équipement en faveur de la voie d'eau.

Tableau 35 - Évolution des concours à VNF

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Transports terrestres	20	20	-1,4%	20	0,1%	20	0,4%	7	-65%	-65,0%
CST	232	272	17,3%	335	22,9%	498	48,7%	513	3,0%	121,1%
Total VNF	**252**	**292**	**15,8%**	**355**	**21,4%**	**517**	**46,0%**	**520**	**0,6%**	**106,3%**

Le tableau ci-dessus montre une forte montée en puissance des concours versés à VNF pour la période sous revue.

- ***Air France***

Durant la période considérée, un versement de 5000 MF est intervenu en 1996 au titre de la dernière tranche du plan de redressement 1994-1996 d'un total de 18.450 MF.

b) - Les dépenses d'intervention totales

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des dépenses de titre IV du domaine « équipement-transport ». Il a paru opportun de distinguer :

- les concours évoqués ci-dessus aux principaux opérateurs économiques publics du transport, mais en ne récapitulant cette fois que les dépenses de titres IV du fascicule « transports terrestres » ;
- la subvention à l'ENIM ;
- les autres dépenses d'intervention du budget général qui se trouvent essentiellement aux fascicules « mer » et « routes », les montants des fascicules « services communs » et « sécurité routière » étant marginaux, la section « transports aériens et météorologie » et le BAAC n'en ayant pas du tout ;
- les dépenses du chapitre 01 du FIATA, correspondant aux subventions versées aux transporteurs aériens pour l'exploitation des lignes déficitaires considérées comme nécessaires par les pouvoirs publics pour des raisons d'aménagement du territoire, c'est-à-dire les dépenses qui étaient déjà supportées par l'ancien FPTA (Fonds de péréquation des transports aériens, remplacé en 1999 par le FIATA).

Tableau 36 - Évolution des dépenses d'intervention rétropolées (titre IV)

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
SNCF, RFF, RATP	44.198	42.780	-3,2%	43.514	1,7%	43.988	1,1%	45.566	3,6%	3,1%
ENIM	4.139	4.169	0,7%	4.245	1,8%	4.303	1,4%	4.579	6,4%	10,6%
Autre budget général	937	895	-4,4%	861	-3,9%	1.428	65,9%	1.165	-18,4%	24,3%
CST	66	105	58,4%	67	-35,8%	61	-8,5%	56	-8,2%	-15,2%
Équipement-transport	**49.340**	**47.949**	**-2,8%**	**48.687**	**1,5%**	**49.781**	**2,2%**	**51.366**	**3,2%**	**4,1%**
Budget de l'État	**564.553**	**564.111**	**-0,1%**	**561.206**	**-0,5%**	**595.159**	**6,0%**	**570.889**	**-4,1%**	**1,1%**

Les subventions à la SNCF, RFF et la RATP, qui avaient subi une érosion sur la période 1996-1999, se redressent en 2000 et progressent finalement de 3,1% sur la période 1996-2000 ; comme dans beaucoup de cas, la rigueur de l'exercice 1997 se lit clairement dans le tableau, suivie d'une lente remontée.

En dehors de la masse des concours aux opérateurs du transport public, la subvention à l'ENIM forme l'autre gros poste du titre IV et sa progression est assez régulière, avec une augmentation plus forte en 2000. Il s'agit de l'aide de l'État au régime de protection sociale et de retraite des marins.

Les autres dépenses de titre IV du budget général forment un ensemble assez hétéroclite, pour des volumes en jeu bien moindres. Il convient de mentionner tout d'abord les postes dont l'augmentation conjoncturelle explique le ressaut de dépenses de l'année 1999 :

- des subventions à la flotte de commerce (chapitre 43-35 de la mer), qui ont enregistré les effets d'un nouveau dispositif de soutien à la marine marchande fondé sur le remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle, l'exercice 1999 ayant supporté la charge due au titre des deux années précédentes ;
- des subventions intéressant la voirie nationale (chapitre 44-42 des routes), dont la dépense a connu un effondrement en 1998, première année de la déconcentration, puis un rebond en 1999, puis un nouvel effondrement en 2000 ;
- des aides sociales aux chauffeurs routiers (articles 20 et 30 du chapitre 47-42 des transports terrestres).

Parmi les autres postes du titre IV, il convient de citer les aides aux ports autonomes (chapitre 44-34 du budget de la mer).

Au total, les dépenses d'intervention du domaine « équipement-transport » augmentent significativement sur la période 1996-2000, et nettement plus vite que celles du budget de l'État dans son ensemble qui, après un pic en 1999, reviennent aux ordres de grandeur précédents.

L'évolution des dépenses d'intervention du domaine « équipement-transport » est largement influencée par celle des concours à la SNCF, RFF et la RATP ; l'ensemble est assez dynamique sur la période 1996-2000.

4) - La gestion des autorisations de programme (AP)

Dans les tableaux ci-dessous concernant les AP, l'exercice de rétropolation n'a pas été pratiqué car l'approche retenue le rendait inutile. En effet, il n'a pas paru intéressant d'observer les évolutions annuelles des dotations d'AP nouvelles, puisque les AP n'étant pas des crédits à dépenser dans l'année mais des plafonds de dépenses à utiliser sur plusieurs années, les dotations d'AP accordées chaque année sont inséparables des événements des années antérieures et des reliquats disponibles.

Dès lors, il paraît plus pertinent de donner des indications sur leur utilisation qui s'effectue au travers d'affectations et de délégations. En effet, cette utilisation correspond à un volume d'opérations individualisées, c'est-à-dire de projets suffisamment aboutis pour qu'une enveloppe de crédits nécessaires puisse être déterminée.

Si le taux d'utilisation est élevé, cela signifie, d'une part, que le ministère a su calibrer ses demandes en fonction des projets suffisamment bien étudiés pour avoir une bonne probabilité de se réaliser, et, d'autre part, qu'il sait adapter sa gestion de projets à ses possibilités budgétaires.

Toutefois, la raison d'AP qui s'accumulent peut aussi résider dans le manque de CP qui empêche l'utilisation des AP.

a) - Les investissements directs de l'État

Le tableau de la page 322 permet en premier lieu d'identifier les deux grands postes où se concentrent les investissement du domaine « équipement et transport » :

- les routes sont très largement majoritaires, d'autant qu'il faut y ajouter les AP du chapitre 01 du FITTVN, consacré aux investissements routiers, ainsi que le chapitre 05 de l'ex-FARIF ;
- les programmes d'aéronautique civile.

Le mauvais taux des transports aériens montre la difficulté pour l'État de gérer directement les aides aux programmes de développement industriel avec une forte composante technologique. Le taux d'exécution des routes est en revanche très bon alors que les décisions sont prises en administration centrale, les AP étant consommées sous forme de notifications d'autorisations de programme affectées qui ne laissent aucune marge de liberté au gestionnaire local.

b) - Les subventions d'investissement

Les volumes d'AP du titre VI sont quatre fois moins importants que ceux du titre V et font l'objet du tableau de la page 323. Les postes les plus importants sont les investissements financés par le FITTVN pour les voies navigables par le truchement de VNF, et pour les grands équipements ferroviaires (TGV Méditerranée et TGV Est) et le transport combiné au travers de la SNCF et de RFF, ainsi que les investissements pour les transports collectifs en Ile-de-France subventionnés à partir du fascicule « transports terrestres ».

Les taux d'utilisation apparaissent assez variables d'une année sur l'autre. Ils ont moins de signification qu'en titre V car ils dépendent en partie de la capacité d'intervention des tiers.

Tableau 37 - Récapitulation des AP disponibles et utilisées du titre V

En millions de francs

	1996			1997			1998			1999			2000		
	AP dispo nibles	**AP utili sées**	**Taux d'utili sation**	**AP dispo nibles**	**AP utili sées**	**Taux d'utili sation**	**AP dispo nibles**	**AP utili sées**	**Taux d'utili sation**	**AP dispo nibles**	**AP utili sées**	**Taux d'utili sation**	**AP dispo nibles**	**AP utili sées**	**Taux d'utili sation**
Routes	10.079	10.184	101,0%	11.308	10.535	93,2%	10.514	10.394	98,9%	9.921	9.893	99,7%	10.693	11.778	110,1%
Services communs	464	398	85,8%	280	194	69,3%	419	315	75,2%	262	146	55,7%	321	176	54,8%
Sécurité routière	254	253	99,6%	286	285	99,7%	223	220	98,7%	257	248	96,5%	240	291	121,3%
Transports terrestres	12	7	58,3%	14	14	100%	100	-23	-23,0%	27	26	96,3%	25	25	100,0%
Transports aériens et météo	2.389	1.399	58,6%	1.527	1.150	75,3%	2.074	1.755	84,6%	1.990	1.425	71,6%	1.930	1.510	78,2%
Mer	550	528	96,0%	468	448	95,7%	806	772	95,8%	584	494	84,6%	910	706	77,6%
BAAC	2.026	1.841	90,9%	1.971	1.475	74,8%	2.278	1.679	73,7%	2.205	1.701	77,1%	1.983	1.510	76,1%
FARIF	834	713	85,5%	670	640	95,5%	706	577	81,7%	1.139	876	76,9%			
FITTVN	1.770	1.570	88,7%	1.984	1.716	86,5%	2.487	2.214	89,0%	2.312	2.300	99,5%	2.276	2.252	98,9%
FIATA	0	0	n.s.	0	0	n.s.	0	0	n.s.	53	0	0,0%	224	224	100%
Total équipement -transport	**18.630**	**16.090**	**86,4%**	**19.207**	**16.009**	**83,3%**	**20.325**	**16.742**	**82,4%**	**20.364**	**16.069**	**78,9%**	**18.602**	**18.472**	**99,3%**

Tableau 38 - Récapitulation des AP disponibles et utilisées du titre VI

En millions de francs

	1996			1997			1998			1999			2000		
	AP disponibles	**AP utilisées**	**Taux d'utilisation**	**AP disponibles**	**AP utilisées**	**Taux d'utilisation**	**AP disponibles**	**AP utilisées**	**Taux d'utilisation**	**AP disponibles**	**AP utilisées**	**Taux d'utilisation**	**AP disponibles**	**AP utilisées**	**Taux d'utilisation**
Routes	333	280	84,1%	170	168	98,8%	128	128	100%	143	128	89,5%	90	90	100%
Services communs	914	575	62,9%	163	115	70,6%	361	221	61,2%	349	222	63,6%	158	134	84,8%
Sécurité routière	3	3	100%	3	3	100%	4	0	0,0%	8	8	100%	4	4	100%
Transports terrestres	964	833	86,4%	1.019	978	96,0%	984	935	95,0%	1.043	968	92,8%	2.456	1.443	58,8%
Transports aériens et météo	310	285	91,9%	282	255	90,4%	286	264	92,3%	277	258	93,1%	299	281	94,0%
Mer	273	189	69,2%	253	200	79,1%	37	37	100%	99	38	38,4%	192	188	97,9%
BAAC	40	28	70,0%	15	0	0,0%	18	3	16,7%	15	10	66,7%	18	10	55,6%
FARIF	903	879	97,3%	978	943	96,4%	996	969	97,3%	542	426	78,6%			
FITTVN	1.200	998	83,2%	1.380	1.236	89,6%	1.716	1.341	78,1%	2.394	2.387	99,7%	2.631	2.628	99,9%
FIATA	0	0		0	0		0	0		0	0		0	0	
Total équipement-transport	**5.100**	**4.089**	**80,2%**	**4.164**	**3.633**	**87,2%**	**14.849**	**13.908**	**93,7%**	**5.116**	**3.640**	**71,1%**	**5.848**	**4.778**	**81,7%**

5) - La survivance d'un titre VII

Le METL reste le seul ministère gestionnaire de crédits qui relèvent du titre VII « réparations des dommages de guerre », avec un chapitre unique 70-10 « liquidation des opérations liées à la réparation des dommages de guerre » et un seul article « acquisitions de terrain, travaux de voirie et d'assainissement, évaluation des dommages mobiliers, indemnisations et avances aux sinistrés » (fascicule « services communs »).

Cette survivance historique semble liée à la complexité des problèmes juridiques et sociaux liés à l'ancienneté des droits acquis par des occupants de constructions provisoires souvent en situation de précarité.

Le chapitre n'est plus doté en LFI, mais seulement par le basculement du reliquat d'AP disponibles en fin de gestion. Les dépenses ont été de l'ordre de la centaine de milliers de francs par an en 1998 et 1999 à l'occasion du règlement progressif de ces situations anciennes (moins de 50 perdurent à l'heure actuelle).

La suppression du titre VII avait été envisagée pour 2001 mais n'a pas été effectuée.

Les investissements routiers sont essentiellement réalisés directement par l'État, alors qu'en matière ferroviaire, de transports collectifs et de voies navigables, l'État subventionne ses grands EPIC ; les taux d'utilisation des AP sont généralement corrects mais insatisfaisants en matière de transport aérien.

6) - Le compte de commerce 904-21 : les opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement

Ce compte de commerce a pour objet de retracer les dépenses et les recettes commerciales afférentes à l'exécution et à la facturation des travaux effectués par les parcs et subdivisions des DDE pour le compte des communes et des départements, ainsi que, depuis 1999, la diffusion par les DRE d'informations routières.

Le compte correspond en réalité à la centralisation de 98 comptes départementaux, d'un compte régional (direction régionale de l'Ile-de-France) et d'un compte de gestion (agence comptable centrale).

D'après l'article 26 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les résultats annuels des comptes de commerce sont établis suivant les règles du plan comptable général, ce qui conduit à l'établissement de deux résultats : d'une part, un résultat comptable arrêté suivant la règle de l'exercice et, d'autre part, un solde d'exécution au sens de la loi de finances, calculé selon le système de la gestion, qui représente la différence entre les encaissements et les décaissements de l'année.

Dans le cadre de la présente monographie, dont l'optique est budgétaire, seul ce dernier aspect est abordé.

Le solde prévisionnel d'exécution est le seul élément agrégé avec l'ensemble des crédits dans l'article d'équilibre de la LFI, les recettes et les dépenses ne pouvant l'être en raison de leur différence de nature. Le solde d'exécution effectivement dégagé est inscrit en loi de règlement.

D'après la nomenclature du compte, les recettes comprennent les produits des prestations réalisées, les versements de l'État et des autres personnes publiques, ainsi que des recettes diverses et accidentelles. Les dépenses se décomposent en dépenses d'équipement, achats de

matières, services extérieurs, reversements au budget général de la part de main-d'œuvre des agents d'exploitation facturée aux communes, remboursement des charges de personnel des ouvriers des parcs et ateliers, impôts et taxes, et charges exceptionnelles.

Depuis la création du compte de commerce, les soldes d'exécution ont toujours été positifs ; sur la période 1996-2000, ils s'établissent ainsi :

Tableau 39 - Soldes d'exécution du compte 904-21 en francs courants sur 1996-2000

En millions de francs

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Recettes	5239	5227	5102	5300	5317
Dépenses	-5237	-5227	-5091	-5292	-5317
Solde annuel	**2**	**0**	**11**	**8**	**0**
Solde cumulé	**85**	**85**	**96**	**104**	**104**

Ce tableau montre que les soldes annuels d'exécution ne représentent qu'une part très faible de la masse des recettes et des dépenses.

Le poste le plus important des recettes est le produit des prestations réalisées, équivalent d'un chiffre d'affaires commercial. Il a évolué comme suit : 5046 MF en 1996, 5030 MF en 1997, 4902 MF en 1998, 5144 MF en 1999 et 5172 MF en 2000. L'évolution globale sur la période est modérée, +126 MF soit +2,5%, mais, alors que la tendance était à la baisse jusqu'en 1998, l'année 1999 a amorcé un net redressement avec +242 MF soit +4,9%.

Les dépenses de personnel correspondent aux remboursements opérés au profit des lignes budgétaires du fascicule « services communs », à partir desquelles sont payés les ouvriers des parcs et ateliers. Elles ont évolué comme suit : 1206 MF en 1996, 1200 MF en 1997, 1189 MF en 1998, 1339 MF en 1999 et 1377 MF en 2000. L'augmentation sur la période atteint 171 MF soit 14,2% ; l'année 1999 (+150 MF soit 12,6%) est principalement responsable de cette hausse qui résulte, d'une part, du relèvement de la cotisation de l'État au fonds spécial de retraite des ouvriers de l'État, et, d'autre part, des mesures de l'accord salarial de la fonction publique intervenu en 1998, dont certaines dispositions en faveur des bas salaires ont particulièrement concerné les ouvriers des parcs et ateliers à partir de 1999.

Les effectifs autorisés dans les parcs et ateliers sont en diminution constante : 6873 en 1996, 6708 en 1997, 6509 en 1998, 6505 en 1999, et 6447 en 2000 soit –426 postes (-6,2%) sur la période.

Si seul le solde d'exécution du compte 904-21 peut être agrégé aux dépenses budgétaires, ce n'est pourtant pas lui qui est significatif de l'importance de ce compte de commerce ; en effet, bien que la nature commerciale des opérations qu'il retrace soit incontestable, il n'en résulte pas moins qu'une partie des activités des services déconcentrés du METL, représentant une masse financière importante principalement en faveur de la voirie routière, n'est pas directement lisible dans le budget de l'État.

C - L'APPROCHE PAR MODE DE TRANSPORT

Les différents modes de transport, c'est-à-dire la route, le rail, le fleuve, la mer et le ciel ont fait l'objet de priorités affichées d'intensité variable. Au delà des pétitions de principe, il est intéressant de regarder le poids des différents modes de transport dans le budget du METL, tant en emplois qu'en crédits, et l'évolution de chacun d'entre eux.

Dans le cadre du présent rapport, seule la répartition des crédits par mode de transport a été tentée. En effet, la réflexion ci-dessous sur ce que pourrait être une méthode de répartition des emplois a conduit à considérer qu'il s'agissait d'un sujet en soi, trop lourd pour s'intégrer dans le cadre budgétaire d'une monographie, puisqu'il nécessite une étude de l'activité des effectifs du METL.

1) - La répartition des emplois

Les développements qui suivent exposent ce que pourraient être les différentes étapes d'une démarche visant à reconstituer, en partant des données budgétaires, une répartition des emplois par mode de transport.

A priori, les documents budgétaires ne permettent pas une analyse fonctionnelle des personnels, puisqu'ils fournissent des informations par corps sans donner d'indication sur les sujets que traitent les agents en cause.

Pourtant une approche déductive semblerait pouvoir être utilement tentée en combinant les données budgétaires et organisationnelles sur le ministère.

S'agissant des données budgétaires, il paraît pertinent de partir des chiffres des emplois totaux disponibles en gestion puisqu'ils retracent la répartition décidée des moyens humains.

S'agissant des organismes sous tutelle, ne devraient être pris en compte que les emplois budgétaires indirects, c'est-à-dire ceux explicitement pris en charge par les subventions budgétaires à ces établissements. En effet, l'agrégation de l'ensemble des effectifs de tous ces établissements nécessiterait en elle-même une enquête spécifique.

À ce stade, pourraient être répartis :

- les effectifs relevant du BAAC, auxquels pourraient être agrégés les emplois budgétaires indirects de Météo France en affectant arbitrairement cette part des emplois de l'établissement à son activité au service du transport aérien ;
- ceux inscrits au fascicule « mer » sans tenir compte de leur transfert en gestion en 1999 et en y ajoutant, pour les années postérieures à 1996, les effectifs d'administration centrale transférés en base de la mer au services communs en 1997 ; il faudrait alors postuler, là aussi arbitrairement, que leur nombre n'a pas varié depuis.

Il faudrait ensuite tenter une répartition des effectifs inscrits au fascicule des services communs, en distinguant les services déconcentrés et l'administration centrale.

S'agissant de l'administration centrale, les effectifs des directions s'occupant des transports maritime et aérien étant déjà classés selon la méthode exposée ci-dessus, et ceux des directions des routes, de la sécurité et de la circulation routières faisant l'objet d'un classement évident, il resterait à répartir les effectifs de la direction des transports terrestres.

Les sous-directions des transports ferroviaires, des transports routiers, et des transports par voies navigables se classent sans difficulté. La sous-direction des transports collectifs pourrait être partagée entre secteurs ferroviaire et routiers. Enfin, les effectifs des trois autres sous-directions, à vocation horizontale, pourraient être répartis entre les quatre sous-directions verticales en fonction de l'importance relative de chacune d'entre elles.

Évidemment, la condition préalable à tous ces calculs est que le METL soit capable de fournir des effectifs par direction et sous-direction pour chacune des années de la période sous revue.

En ce qui concerne les services déconcentrés, le point de départ serait les emplois inscrits aux chapitres 31-90/31, « Services déconcentrés, personnel titulaire et contractuel », 31-93/11, « Ouvriers des parcs et ateliers, opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement » et 31-93/12 « Ouvriers des parcs et ateliers, autres services ». Ces emplois seraient répartis entre activités en se basant sur les clés publiées par le ministère sur son site internet pour présenter les DDE.

Si des travaux de cette nature dépassent le cadre de la présente monographie, il semble que le ministère devra s'y atteler au cas où la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, actuellement en discussion devant le Parlement, aboutirait à l'élaboration de budgets par missions et programmes.

2) - La répartition des depenses

Ne sont prises en compte dans les développements ci-dessous que les dépenses effectuées à partir des fascicules budgétaires gérés par le METL, y compris l'ex-FARIF rebudgétisé, à l'exclusion de toute autre source de financement.

Dans la mesure où la répartition des emplois n'a pas été faite, la répartition des dépenses de personnel non plus. Pour pouvoir comparer les évolutions des différents secteurs, leurs dépenses respectives doivent être présentées hors dépenses de personnel. Toutefois, pour le BAAC, cela fausserait les ordres de grandeur ; dans cas précis, la présentation est donc effectuée avec et sans les dépenses de personnel.

Par ailleurs, certaines dépenses de fonctionnement spécifiques à un secteur sont payées à partir des services communs ; elles n'ont pu être prises en compte et réparties car elles figurent sur des articles de chapitres qui comportent de nombreuses lignes et pour lesquels la ventilation des dépenses n'aurait pu être reconstituée qu'au prix de recherches lourdes qui ont paru disproportionnées avec les volumes en cause.

a) - Les routes et la sécurité routière

Les dépenses agrégées dans le tableau ci-dessous regroupent celles des fascicules « routes » et « sécurité routière », ainsi que celles du chapitre 01 « routes » du FITTVN ; en outre, dans le fascicule « transports terrestres », ont été pris en compte l'article 20 « transports routiers » du chapitre 35-41 « travaux d'entretien », le chapitre 43-10 « actions de promotion dans le domaine des transports », les articles 20 et 30 du chapitre 47-42 « régimes sociaux particuliers des transports terrestres », l'article 60 « équipements et aménagements destinés au contrôle routier » du chapitre 53-44 « organisation du secteur des transports », l'article 60 « aide au développement de la productivité des transports de marchandises » du chapitre 63-41 « subventions d'investissement ».

Tableau 40 - Évolution des dépenses du secteur routier rétropolées

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Routes et sécurité routière	16.717	16.460	-1,5%	14.969	-9,1%	14.996	0,2%	14.329	-4,4%	-14,3%
Équipement-transport	100.238	97.970	-2,3%	100.495	2,6%	100.348	-0,1%	103.448	3,1%	3,2%

Alors que les dépenses du domaine « équipement et transport » progressent sur la période, celles consacrées au secteur routier diminuent de plus de 14%. Ce secteur a donc supporté l'essentiel des redéploiements.

b) - Les transports ferroviaires

Bien que les transports collectifs, notamment urbains, ne soient pas, tant s'en faut, exclusivement ferroviaires, et que le transport combiné intéresse le transport routier, les dépenses budgétaires qui leur sont consacrées ont été additionnées avec celles relatives au transport ferroviaire en considérant qu'elles ont pour objectif de faire baisser le trafic routier.

En conséquence, le tableau ci-dessous regroupe les dépenses de l'ensemble du fascicule « transports terrestres », titres IV et VI, à l'exception de celles concernant le secteur routier (cf. ci-dessus) ainsi que celles consacrées aux voies navigables (cf. ci-dessous) ; sont aussi comptabilisées les dépenses du chapitre 03 « fer et combiné » du FITTVN. En revanche, ne sont pas prises en compte les dotations en capital à RFF qui proviennent du CST 902-24 géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Tableau 41 - Évolution des dépenses du secteur ferroviaire rétropolées

En millions de francs constants

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Transports ferroviaires	46.696	45.182	-3,2%	46.345	2,6%	46.831	1,0%	49.343	5,4%	5,7%
Équipement-transport	100.238	97.970	-2,3%	100.495	2,6%	100.348	-0,1%	103.448	3,1%	3,2%

En masse de dépenses budgétaires, celles qui sont faites en faveur des transports ferroviaires sont de loin les plus importantes. En évolution, sur 1996-2000, elles s'accroissent plus vite que celles du domaine « équipement et transport » en raison d'une nette augmentation en 2000 ; cette dernière est toutefois largement optique puisqu'elle reflète principalement la comptabilisation de la TVA afférente à la subvention versée à RFF.

c) - Les voies navigables

Les dépenses recensées dans le tableau ci-dessous agrègent le chapitre 02 du FITTVN, et, aux transports terrestres, le chapitre 45-47 « batellerie », l'article 10 « voies navigables et ports fluviaux » du chapitre 35-41 « entretien et fonctionnement », l'article 50 « équipement des voies navigables et ports fluviaux (achèvement des opérations en cours) » du chapitre 53-44 « organisation du secteur des transports » et l'article 80 « voies navigables et ports fluviaux (achèvement des opérations en cours) » du chapitre 63-41 « subventions d'investissement »(218).

Tableau 42 - Évolution des dépenses pour les voies navigables rétropolées en francs constants

En millions de francs

	1996	**1997**	**97/96**	**1998**	**98/97**	**1999**	**99/98**	**2000**	**00/99**	**00/96**
Voies navigables	270	308	14,1%	380	23,4%	544	43,2%	562	3,3%	108,1%
Équipement-transport	100.238	97.970	-2,3%	100.495	2,6%	100.348	-0,1%	103.448	3,1%	3,2%

Les dépenses en faveur des voies navigables et des ports fluviaux connaissent une très forte progression, mais les montants en jeu restent encore modestes.

d) - Les transports maritimes

Les dépenses correspondent à celles du fascicule « mer » hors personnel.

(218) Ces deux dernières lignes ne sont plus dotées et supportent des dépenses correspondant à des opérations lancées avant la création de VNF.

Tableau 43 - Évolution des dépenses pour les transports maritimes rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Transport maritime	6.081	6.264	3,0%	6.212	-0,8%	6.105	-1,7%	6.389	4,7%	5,1%
(dont ENIM)	4.139	4.169	0,7%	4.245	1,8%	4.303	1,4%	4.616	7,3%	11,5%
(hors ENIM)	1.942	2.095	7,9%	1.967	-6,1%	1.802	-8,4%	1.773	-1,6%	-8,7%
Équipement-transport	100.238	97.970	-2,3%	100.495	2,6%	100.348	-0,1%	103.448	3,1%	3,2%

Au total, les dépenses en faveur du secteur maritime, sur la période, semblent progresser plus favorablement que celles de l'ensemble « équipement-transport ». Toutefois, cette progression est tout à fait trompeuse, puisqu'elle est due à la subvention à l'ENIM, c'est-à-dire à la protection sociale des marins. Les dépenses proprement consacrées au transport maritime diminuent de plus de 8,7%.

e) - Le transport aérien

Les dépenses regroupées dans le tableau ci-dessous correspondent à celles du fascicule « transport aérien et météorologie », du BAAC et du FIATA.

Tableau 44 - Évolution des dépenses pour le transport aérien rétropolées

En millions de francs constants

	1996	1997	97/96	1998	98/97	1999	99/98	2000	00/99	00/96
Transport aérien hors personnel	7.977	7.073	-11,3%	8.360	18,2%	7.888	-5,6%	8.329	5,6%	4,4%
Transport aérien total	11.547	10.780	-6,6%	12.321	14,3%	12.045	-2,2%	12.637	4,9%	9,4%
Équipement-transport	**100.238**	**97.970**	**-2,3%**	**100.495**	**2,6%**	**100.348**	**-0,1%**	**103.448**	**3,1%**	**3,2%**

Sur la période, les dépenses en faveur du transport aérien progressent nettement, mais cette hausse est plus forte pour les dépenses de personnel.

1998 fut une année exceptionnelle qui vit la conjonction de charges exceptionnelles sur le BAAC (remboursements de redevances aux compagnies aériennes) et d'un rattrapage en matière d'investissements dans les programmes aéronautiques financés à la section budgétaire des transports aériens.

L'approche par mode de transport reste à construire en ce qui concerne les emplois, mais elle est largement faisable, avec quelques restrictions, s'agissant des dépenses ; ces dernières baissent nettement pour les routes, tandis qu'à l'inverse les voies navigables connaissent une progression spectaculaire mais pèsent encore peu ; les transports ferroviaires progressent en 2000 de façon quelque peu artificielle et les transports aériens sont poussés par leurs dépenses de personnel ; enfin, les transports maritimes diminuent hors dépenses sociales.

Toutefois, les évolutions mises en évidence ci-dessus ne concernent que l'allocation des moyens budgétaires du METL ; elles ne permettent donc pas de porter un jugement global sur les priorités de la politique publique des transports qui doit s'apprécier plus généralement en fonction, d'une part, du partage opéré entre financement par le contribuable et financement par l'usager, et d'autre part, de la répartition des ressources prélevées sur les usagers.

TITRE 9 - ANNEXES

I - DISPOSITIONS DIVERSES DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

A - TRANSPORT AU COMPTE PERMANENT DES DÉCOUVERTS DU TRESOR

Tableau 115 - Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor

En francs

	Excédent de	
	Dépenses	Recettes
Résultat du Budget général	192 293 085 947,07	
Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État	4 418 301 645,36	
Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé annuellement	2 014 669 190,50	
Remises de dettes aux pays les moins avancés	526 798 658,02	
Abandon de créances	103 000 000,00	
Perte sur le compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur »	11 030 271 252,39	
Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2000		4 201 148 273,34
Régularisation d'une opération de 1999 ayant une incidence sur les découverts du Trésor		45 000 000,00
Totaux	**210 386 126 693,34**	**4 246 148 273,34**
Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor	**206 139 978 420,00**	
Total à transporter en □	**31 425 837 123,47**	

Le projet de loi de règlement des lois de finances pour 2000 propose le transfert du résultat définitif de l'année au compte permanent des découverts du Trésor, pour un montant de 206 139 978 420,00 F, conformément à l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

B - PERTES ET PROFITS CONSTATES DANS L'EXECUTION DES COMPTES SPECIAUX

En application de l'article 24 alinéa 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, « le solde de chaque compte est reporté d'année en année. Toutefois, les profits et pertes constatés sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35 ».

1) - Le résultat net des comptes spéciaux en activité soldés annuellement

Il s'agit du compte d'opérations monétaires 906-01 « *Pertes et bénéfices de change* » qui se solde en 2000 par un excédent de dépenses de 2 014 669 190,50 F (307 134 338,15 €) porté en augmentation du découvert du Trésor. L'excédent de dépenses provient à titre principal de la constatation d'écarts de change dans les écritures du Trésorier général pour l'étranger (TGE), de l'Agent comptable des services industriels de l'armement (ACSIA) et de l'Agent comptable

central du Trésor (ACCT). Ce dernier enregistre la mise en jeu de la garantie de change accordée à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (1 982 MF (302,15 M€)) et à la Banque centrale des Comores (21 MF (3,20 M€)).

2) - Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2000

Le compte 902-26 « *Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables* » créé par l'article 47 de la loi n°94-1162 du 29 septembre 1994 est clos au 31 décembre 2000 par l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2001. Le solde du compte porté en atténuation des découverts du Trésor s'élève à 4 201 148 273,34 F (640 460 925,54 €).

3) - Les pertes sur autres comptes spéciaux (compte n° 903-05, 903-07 et 903-17)

Parmi les comptes de prêts on relève des soldes débiteurs qui correspondent :

- aux remises de dettes aux pays les moins avancés, échues en 2000, pour 526,8 MF ;
- aux abandons de créances à l'égard du journal *L'Humanité* (13 MF) et de l'Agence France-Presse (45 MF) ;

La suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur se traduit par un solde débiteur de 11 030 271 252,39 F (1 681 554 012,29 €) du compte d'avances correspondant, porté au découvert du Trésor.

C - PERTES ET PROFITS SUR EMPRUNTS ET ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

Le résultat dégagé par les opérations relatives aux emprunts et engagements de l'État est porté en augmentation des découverts du Trésor pour un montant net de 4 418 301 645,36 F.

D - REMISES DE DETTES EN FAVEUR DES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Les décisions de remises de dettes par la France aux États étrangers sont introduites dans le droit français par les lois de finances initiales ou rectificatives, puis sont constatées en loi de règlement. Différents dispositifs, résultant de résolutions, accords ou décisions, sont en vigueur.

1) - Remises consenties en application de la résolution 165 s 9 de la CNUCED

Sur un allégement global de 7,8 MF (1,19 M€) le projet de loi de règlement propose de transporter au compte permanent des découverts du Trésor la somme de 5,6 MF correspondant à la part en capital des annuités de prêts des Comores, du Bangladesh et de la Mauritanie échues en 2000.

Le montant des remises de dettes successivement effectuées depuis 1980 atteindra ainsi 928,09 MF, dont 672,38 MF en capital et 255,7 MF en intérêts.

2) - Remises consenties en application des décisions prises au « sommet de Toronto », complétées par les accords dits « termes de Londres et de Naples »

À l'issue du sommet des sept grands pays industriels réunis à Toronto en juin 1988, les États membres du Club de Paris ont décidé d'accorder aux pays en développement les plus pauvres et les plus endettés de nouvelles conditions d'allégement de leur dette. Postérieurement, les réunions de Londres, de Naples et de Rome ont porté le taux d'annulation des créances

respectivement à 50%, 67% et 80%. Les décisions d'éligibilité sont prises collectivement par les pays créanciers sur la base d'un examen au cas par cas.

L'allégement total lié aux remises accordées dans le cadre des accords du sommet de Toronto s'élève à 2,740 MdF (0,42 Md€) en 2000. Le transport au compte permanent des découverts du Trésor s'établit à 86,8 MF (13,23 M€) au titre du capital remis sur les « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » suivis au compte 903-17, géré par la Banque de France. Le montant comprend les intérêts (25,4 MF), qui ont donné lieu, pour la première fois en 1999, au même traitement comptable que le capital.

Les dépenses budgétaires sont enregistrées au chapitre 14-01 - article 90 § 21 du budget des ***charges communes***. L'indemnisation versée en 2000 concerne la Zambie pour un montant de 396 403 F en principal et intérêts.

En revanche, les annulations de dettes gérées par la Coface, qui atteignent 2,66 MdF (0,41 Md€), ne sont pas retracées dans la comptabilité de l'État. Parmi ces dernières, il convient de préciser que la Pologne et l'Égypte font l'objet d'accords spécifiques de consolidation conclus dans le cadre du Club de Paris. Les annulations résultant d'une moindre facturation en intérêts sont assimilées au processus « Toronto ». Elles atteignent respectivement 0,84 MdF et 1,45 MdF en 2000. Les annulations en capital gérées par la Coface atteignent 235 MF en 2000.

3) - Remises consenties en application des décisions prises aux « sommets de Dakar »

Le sommet de Dakar de mai 1989 s'est conclu par l'annulation de la totalité des créances d'aide publique au développement détenues par la France sur trente-cinq États les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne. L'article 125-1 de la loi de finances pour 1990 précise « *qu'il est fait remise des échéances en principal et intérêts dues à compter du 1er janvier 1989 sur l'encours au 31 décembre 1988 »*. Le bénéfice de cette mesure a été étendu lors de la Conférence de Paris de 1990 aux pays les moins avancés (PMA) non africains, portant ainsi à quarante-deux le nombre des États relevant de ce dispositif d'allégement général.

Lors du sommet de Dakar de janvier 1994 (dit Dakar II), la France a décidé d'apporter son soutien aux efforts d'ajustement des pays africains de la zone franc, à la suite de la modification de la parité des francs CFA et comorien. Outre la République des Comores, les pays concernés sont membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine et de la banque des États de l'Afrique centrale. Les créances annulées sont constituées des prêts de l'Agence française de développement (AFD) qui est indemnisée à hauteur des montants remis lorsque ces prêts ont été consentis sans la garantie de l'État (article 51 précité - alinéa 3). Elles concernent également des prêts de refinancement accordés par l'État et réaménagés dans le cadre du Club de Paris. En revanche, Natexis ne porte plus d'encours à annuler au titre des décisions de Dakar sauf ceux gérés pour le compte de l'État.

Le montant total remis en 2000 s'établit à 2 513,6 MF (383,20 M€) dont 1 207,9 MF au titre de Dakar I et 1 305,7 MF au titre de Dakar II. Sur ce montant global, sont retracés au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie*** 2 298,65 MF en capital et intérêts, alors que 234,4 MF en capital sont transportés au compte permanent des découverts du Trésor, non compris 90,2 MF d'intérêts. Depuis l'origine, le montant remis en application des accords de Dakar s'élève à 33,46 MdF.

4) - Remises consenties dans le cadre des conversions de dettes

Des dispositions législatives ont autorisé l'annulation totale ou partielle de dettes dans le cadre d'opérations de conversion de dettes en faveur du développement.

a) - Session du Club de Paris du 10 septembre 1990

L'article 68 - III de la loi de finances rectificative pour 1990 autorise le ministre de l'économie et des finances « à prendre les mesures nécessaires en vue de l'annulation, totale ou partielle, ou de la cession de dettes de pays en développement ou de pays d'Europe centrale et orientale bénéficiaires potentiels des concours de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ». Au cas par cas, lors des réunions multilatérales, sont déterminés les pays débiteurs qui, en cas de succès, voient leur dette convertie en projets de protection de l'environnement, d'aide au développement, ou encore en investissements. Depuis 1996, ce dispositif a été mis en œuvre pour la Jordanie et le Maroc.

Les créances convertibles sont les prêts du Trésor, les prêts garantis par la Coface, les prêts de refinancement accordés par le trésor à Natexis et les prêts de l'Agence française de développement qui aux termes de l'alinéa 2 de l'article 68 III est « indemnisée de tout ou partie de la perte éventuelle enregistrée à cette occasion ».

À ce titre, dans le cadre des prêts gérés par Natexis Banque (compte 903-07), la Jordanie bénéficie d'une annulation de 61,7 MF (9,41 M€) en capital contre 7,35 MF en 1999.

Parmi les prêts gérés par la Banque de France (au compte 903-17), on retrouve ceux de la Jordanie annulés à hauteur de 87,8 MF (13,39 M€) en capital ainsi que des prêts du Maroc pour 50,6 MF (7,71 M€) en capital contre 327,79 MF en 1999.

Le montant total transporté au découvert au titre des conversions de dettes s'élève à 200,1 MF (30,51 M€) contre 335,14 MF en 1999.

b) - 17ème Conférence des chefs d'État de France et d'Afrique à Libreville d'octobre 1992

À l'issue de la Conférence de Libreville, il a été décidé que les pays à revenu intermédiaire de la zone franc qui n'avaient pas pu, jusqu'à présent, bénéficier d'une réduction de leur dette à l'égard de la France en raison de leur niveau de revenu, pourraient désormais bénéficier de mesures d'annulation de dettes. L'article 95 de la loi de finances rectificative pour 1992 a autorisé, dans la limite de 4 MdF, l'annulation totale ou partielle de dettes du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire et du Gabon. *Aucun montant n'est transporté aux découverts du Trésor à ce titre en 2000 comme en 1999.*

c) - Mesures bilatérales.

En outre, ces quatre pays bénéficient d'une réduction exceptionnelle (les taux d'intérêts sont limités à 5%) du service de la dette due à la France, accordée lors du « sommet franco-africain » qui a eu lieu à La Baule en juin 1990. La diminution des taux d'intérêts sur les prêts publics accordés par l'intermédiaire de l'AFD est retracée au budget de l'***économie, des finances et de l'industrie***, chapitre 44-97, article 36, § 14 « Indemnisation au titre de la réduction des taux d'intérêt des prêts aux pays à revenu intermédiaire ». Elle se traduit en 2000 par une dépense budgétaire d'un montant de 32,98 MF (5,03 M€) contre 47,8 MF en 1999.

II - REPORTS DE CRÉDITS À L'EXERCICE SUIVANT ET RÉDITION DES COMPTES

La lettre de la secrétaire d'État au budget, en date du 6 octobre 2000, a fixé la date limite de clôture du budget 2000 au vendredi 26 janvier 2001 au lieu du 28 janvier 2000. Elle reprend les dispositions des circulaires des 3 septembre 1998 et 13 octobre 1999 qui ramenaient à fin janvier de l'année suivante la clôture de l'exercice et qui, « en l'absence d'instruction modificative, doivent s'appliquer aux gestions 2000 et suivantes ». Il est rappelé cependant que la date officielle de clôture est fixée au 6 février par le décret n°96-1172 du 26 décembre 1996.

La procédure d'accord avec les ordonnateurs a été close le 9 mars 2001, soit une nouvelle avancée par rapport aux années précédentes (13 mars 2000 et 23 mars 1999) ; les éléments nécessaires à la préparation des arrêtés devaient être transmis le 12 mars au plus tard afin que « tous les arrêtés de reports soient signés avant le 27 mars 2001(219) », date qui ne fut qu'imparfaitement respectée hormis les reports de crédits militaires. Toutefois, l'avancée de deux mois du calendrier des reports enregistrée l'an dernier est consolidée cette année sachant qu'elle conditionne l'établissement et le dépôt du projet de loi de règlement à la fin juin.

A - LA SITUATION DES REPORTS

1) - Les reports de crédits des budgets civils

En matière de clôture des reports, les progrès enregistrés en 1999 se sont reproduits en 2000.

Tableau 116 - Dates ultimes et montant des derniers arrêtés de reports des budgets civils

En millions de francs

BUDGETS CIVILS	**Reports 1998 – 1999**			**Reports 1999- 2000**			**Reports 2000 – 2001**		
	dates ultimes			**dates ultimes**			**dates ultimes**		
	arrêtés	**J.O.**	**Montants**	**arrêtés**	**J.O.**	**montants**	**arrêtés**	**J.O.**	**Montants**
Dépenses en capital	10/5/99	15/5/99	423	30/3/00	8/4/00	1 508	2/4/01	8/4/01	10 078
Dépenses ordinaires	11/6/99	18/6/99	7 969	6/4/00	23/4/00	36	13/4/01	26/4/01	3
Dont :									
État H de la LFI	*11/6/99*	*18/6/99*	*6 354*	*3/4/00*	*15/4/00*	*10 110*	*6/4/01*	*12/4/01*	*10 486*
Dépenses engagées	*11/6/99*	*18/6/99*	*1 457*	*6/4/00*	*23/4/00*	*7*	*6/4/01*	*12/4/01*	*44*
Fonds de concours	*11/6/99*	*18/6/99*	*158*	*6/4/00*	*23/4/00*	*29*	*13/4/01*	*26/4/01*	*3*

Tableau 117 – Reports de crédits des budgets civils

En millions de francs

Budgets civils	**1998/1999**	**1999/2000**	**2000/2001**	***En euros***	**Variation 01/00**
Crédits d'investissement	35 205	43 083	51 171	*7 801*	+18,8%
État H de la LFI	15 642	18 589	18 575	*2 832*	-0,1%
Dépenses engagées	2 350	2 575	3 936	*600*	+52,9%
Fonds de concours	3 767	2 986	4 334	*661*	+45,1%
Total	**56 965**	**67 233**	**78 016**	***11 893***	**+16,0%**

(219) Respectivement les 17 mars 2000 et 3 avril 2000.

Les reports de crédits de 2000 à 2001 sur les budgets civils sont à nouveau en forte progression (+16%) après celles enregistrées en 2000 (+13,7%) et 1999 (+21,6%). Les reports de crédits inscrits à l'État H de la LFI, après l'extension à la quasi totalité des chapitres de fonctionnement (parties 34, 35 et 37[220]) l'an dernier connaissent par conséquent une stabilisation. Les autres catégories présentent des taux élevés et en particulier les crédits d'investissement (+18,8%) qui représentent 65,6% de l'ensemble des reports, soit 51,17 MdF (7,80 Md€) sur 78,02 MdF (11,89 Md€). La part des reports sur crédits d'investissement atteint une proportion inégalée des crédits initiaux ouverts à ce titre, soit 63,1% contre 54,7% l'an dernier[221].

La part des reports sur les crédits initiaux, bien qu'en constante augmentation, ne représente que 4,4%, ou 6,6% hors Titre I (respectivement 3,7% et 5,5% pour 1999).

2) - Reports de crédits des budgets militaires

Les reports de crédits du budget de la défense sont désormais arrêtés en même temps que ceux des budgets civils, rendant ainsi possible l'arrêté définitif de l'ensemble des comptes de l'État[222].

Tableau 118 - Dates ultimes des arrêtés de reports des budgets militaires.

En millions de francs

Budgets militaires	**Reports 1998 - 1999**			**Reports 1999 - 2000**			**Reports 2000 – 2001**		
	dates ultimes			**dates ultimes**			**dates ultimes**		
	arrêtés	**J.O.**	**montants**	**arrêtés**	**J.O.**	**montants**	**Arrêtés**	**J.O.**	**montants**
Dépenses en capital	1/6/99	10/6/99	5 471	3/4/00	7/4/00	6 595	28/3/01	4/4/01	6 222
Dépenses ordinaires	11/6/99	18/6/99	782	3/4/00	7/4/00	1 380	28/3/01	4/4/01	1 431
Dont :									
État H	*11/6/99*	*18/6/99*	*5*	*3/4/00*	*7/4/00*	*1 352*	*28/3/01*	*4/4/01*	*1 422*
Reports dits du 1/10è	*11/6/99*	*18/6/99*	*587*	*3/4/00*	*7/4/00*	*28*	*28/3/01*	*4/4/01*	*9*
Fonds de concours	*11/6/99*	*18/6/99*	*190*						

Les reports de crédits militaires sont en retrait de 5,2% (+27% en 1999). Ce recul est dû aux crédits d'investissements (-6,2%), compte tenu de leur part dans l'ensemble (78,2%).

Tableau 119 - Reports de crédits des budgets militaires

En millions de francs

Budgets militaires	**1998 / 1999 en clôture**	**1999 / 2000 en clôture**	**2000 / 2001 en clôture**	**Variation 01/00**
Crédits d'investissement	5 471	6 636	6 222	-6,2%
État H	5	1 726	1 722	-0,2%
Dépenses engagées	587	28	9	-67,9%
Fonds de concours	490	0	0	
Total	**6 553**	**8 390**	**7 952**	**-5,2%**

(220) A l'exception des chapitre 37-94 et 37-95 des ***charges communes***, 37-02 du budget de la ***recherche***, 37-82 du budget de la ***ville*** et 37-94 du budget de la ***justice***.

(221) 48,8% en 1998 et 43,5% en 1997.

(222) Les derniers reports étaient encore publiés le 28 octobre en 1996, le 10 septembre en 1997 et le 8 août en 1998, d'où le dépôt du projet de loi de règlement en fin d'année.

3) - Reports de crédits des budgets annexes

La signature des arrêtés de reports a été réalisée le 5 avril 2001. Les reports de crédits sont en retrait de 5,1% sous l'effet du budget annexe de l'***aviation civile*** (914 MF contre 953 MF) et du budget annexe des ***Monnaies et médailles*** (370 MF contre 423 MF).

Tableau 120 - Dates et montants des reports de crédits des budgets annexes.

En millions de francs

	Arrêtés	**J.O.**	**Montants**
Reports 1996 -1997	7 mai 1997	11 mai 1997	587
Reports 1997 -1998	5 juin 1998	12 juin 1998	943
Reports 1998 -1999	7 juin 1999	13 et 18 juin 1998	1 150
Reports 1999 -2000	28 mars 2000	7 avril 2000	1 428
Reports 2000 -2001	***5 avril 2001****	***12 avril 2001****	***1 355***

** Un arrêté rectificatif du 27 avril a été publié le 5 mai au titre du budget annexe de l'Ordre de la Libération.*

4) - Reports de crédits des comptes spéciaux du Trésor

Les derniers arrêtés ont été signés le 10 avril et publiés le 14 avril 2001, soit plus tôt que l'an dernier et les années précédentes. Après avoir atteint un niveau élevé en 1999 (15,3 MdF) puis décliné en 2000 (12,97 MdF), les reports sur 2001 atteignent **17,88 MdF** (2,73 Md€), soit une progression de 37,9%. En dépit d'une réduction du nombre de comptes d'affectation spéciale faisant l'objet de reports (11 contre 16), le montant passe de 8,38 MdF à 10,52 MdF. En revanche, les reports sur comptes de prêts passent de 4,59 MdF à 7,36 MdF sous l'effet du compte 903-17 « prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes » qui représente à lui seul 7,06 MdF.

B - RÉCAPITULATION DES REPORTS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL, COMPTES SPECIAUX ET BUDGETS ANNEXES

Tableau 121 - Comparaison des montants des reports du budget général

En millions de francs

	1999 / 2000			**2000/ 2001**			**Variation**
Budget général	**Civils**	**Militaires**	**total**	**civils**	**militaires**	**total**	**Total 01/00**
Dépenses en capital	43 083	6 636	49 719	51 171	6 222	57 393	+21,4%
Dépenses ordinaires :	24 150	1 754	25 904	26 845	1 731	28 576	+10,7%
État H de la LFI	18 589	1 726	20 315	18 575	1 722	20 297	+0,3%
Dépenses engagées	2 575	28	2 603	3 936	9	3 945	+51,6%
Fonds de concours	2 986	0	2 986	4 334	0	4 334	+45,1%
Reports du budget général	**67 233**	**8 390**	**75 623**	**78 016**	**7 953**	**85 969**	**+13,7%**
Comptes spéciaux du Trésor			12 973			17 875	+37,8%
Budgets annexes			1 428			1 355	-5,1%
Total des reports de l'année			**90 024**			**105 199**	**+16,9%**
En M□			**13 724**			**16 037**	

On observe une nouvelle accélération du rythme de progression de l'ensemble des reports, soit +16,9% contre +12,9% l'an passé. Ils atteignent désormais un montant significatif de 105,2 MdF qui représentent 4,1% des crédits initiaux et 3,9% des crédits ouverts.

III - DETTES AUPRÈS DES FOURNISSEURS PUBLICS

Chaque année, la Cour recueille, auprès des entreprises et établissements publics fournissant des prestations tarifées à l'État, des éléments d'information sur le montant de leurs créances commerciales. Comme chaque année, la Cour constate que le montant des créances commerciales non soldées en fin de période complémentaire constitue un report de charge sur l'exercice suivant. À la fin de la période complémentaire pour l'exercice budgétaire 2000, le report de charge des huit entreprises et organismes publics ayant fourni ce renseignement est, en valeur nette, de 484,2 MF (73,82 M€) ; il est en réalité plus proche de 570 MF (86,90 M€), abstraction faite des relations originales établies entre le ministère de la défense et la société Air France. De trop nombreuses créances ne sont toujours pas soldées au-delà d'un an, et les créances de plus de quatre ans sont particulièrement critiquables.

Le tableau suivant récapitule les créances commerciales en fin d'année ; il ne s'agit pas du résultat d'une consolidation de l'ensemble des relations financières entre l'État et ces organismes. La tenue des comptes des entreprises, selon les normes commerciales, ne permet pas toujours de prendre en compte la période complémentaire, ni de détailler les créances par ministère. Le fait générateur des créances n'est par ailleurs pas homogène : fourniture du service ou émission de la facture.

Tableau 122 : Créances commerciales détenues sur l'État

En millions de francs (M€)

	31 décembre 2000	***Rappel 31 décembre 1999***	**Reports de charges (reste en fin de période complémentaire)**
Air France	- 35,2 MF (- 5,37 M€)	*- 24,5 MF (- 3,74 M€)*	- 71,8 MF (- 10,95 M€)
Documentation française	11,6 MF (1,77 M€)	-	8,5 MF (1,30 M€)
Électricité de France	8 085 MF (1 232,55 M€)	*10 555 MF (1 609,10 M€)*	0
France Telecom (*)	558 MF (85 M€)	*380 MF (58 M€)*	non communiqué
Gaz de France	569 MF (86,74 M€)	*476,1 MF (72,58 M€)*	non communiqué
Imprimerie nationale	162,3 MF (24,74 M€)	*135,9 MF (20,72 M€)*	122,9 MF (18,74 M€)
La Poste	501,7 MF (76,48 M€)	*934,5 MF (142,46 M€)*	33,3 MF (5,08 M€)
RATP	55,3 MF (8,43 M€)	*13,9 MF (2,12 M€)*	55,3 MF (8,43 M€)
SNCF	50,7 MF (7,73 M€)	*46,2 MF (7,04 M€)*	48,3 MF (7,36 M€)
UGAP	421,8 MF (64,30 M€)	*181,1 MF (27,61 M€)*	287,7 MF (43,86 M€)

(*) Comptabilité tenue en euros, les montants en francs sont donnés à titre indicatif.

La société **Air France** est débitrice, car le **ministère de la défense** verse des avances sur les affaires en cours, avant émission des factures. Au 31 décembre 2000, l'avance de la défense s'élevait à 85 MF (12,96 M€). Hors le **ministère de la défense**, les créances sur les autres ministères étaient de 50 MF (7,62 M€) au 31 décembre 2000, réduites à 17 MF (2,59 M€) à l'issue de la période complémentaire.

Les créances non réglées à la **Documentation française** en fin de période complémentaire s'élevaient au 26 janvier 2001 à 8,4 MF (1,28 M€). Des différences de date, notamment, expliqueraient une partie de l'écart avec le chiffre de l'an passé (5,5 MF, soit 0,84 M€) ; mais l'essentiel de la hausse est la conséquence logique de l'accroissement du chiffre d'affaires, de 24% en moyenne annuelle et de près de 60% sur le dernier trimestre. La **Documentation française** annonce une créance, certes limitée, mais vielle de plus de quatre ans, de quinze mille francs sur le musée d'Orsay.

Les créances d'**Électricité de France** ont été totalement réglées avant la fin de la période complémentaire, d'après l'entreprise. La baisse du volume de créances non réglées en fin d'exercice, constatée depuis plusieurs années, se poursuit.

La situation de **France Telecom** est assainie, après l'achèvement en janvier 2000 des remboursements de la dette ancienne de l'État prévus par l'accord du 29 mai 1997. Sur les 85 M€ non réglés fin 2000, près de 30 M€ correspondent à des factures non encore échues ou récemment échues et ne constituent donc pas un retard de paiement. Les ministères les plus débiteurs sont l'***intérieur*** (24 M€), la ***défense*** (22 M€) et l'**équipement** (12 M€). Aux 85 M€ de créances commerciales, il convient d'ajouter 14 M€ au titre des prestations non commerciales (prêts de personnel, prestations de réquisitions judiciaires, liaisons de sécurité...).

Les données fournies par **Gaz de France** ne sont pas directement exploitables, car la comptabilité de cet organisme ne permet pas l'étude des créances selon les ministères.

Les créances de l'**Imprimerie nationale** sont en hausse, tant à la fin de décembre qu'à l'issue de la période complémentaire, où elles atteignent 122,9 MF (18,74 M€), contre 112 MF (17,07 M€) après la période complémentaire de l'exercice 1999. Parmi les principaux constats, la situation de la dette de la Préfecture de police mérite d'être signalée : elle a subi une forte hausse, de 11 MF (1,68 M€) fin 1999 à 19,9 MF (3,03 M€) fin 2000, sans qu'aucun versement ne vienne réduire ce montant au cours de la période complémentaire. Sur le total de 162,3 MF (24,74 M€) non réglé au 31 décembre 2000, plus de la moitié (89,1 MF) correspondent à des créances anciennes, dont 67,9 MF ont plus de quatre ans. Une partie des créances anciennes (36,9 MF) portent sur des imprimés fiduciaires facturés à l'***intérieur*** avant 1994 ; une convention conclue le 7 novembre 1997 en prévoit l'apurement d'ici 2003 ; 15 MF (2,29 M€) ont été payés à ce titre en période complémentaire, ramenant la dette à 21,9 MF (3,34 M€) en janvier 2001. L'existence de créances anciennes pourrait cependant perdurer, car l'**Imprimerie nationale** rencontre d'anormales difficultés pour faire admettre ses créances par de nombreux ministères.

Les créances de **La Poste** au 31 décembre sont près de deux fois plus faibles en 2000 qu'en 1999. Mais en fin de période complémentaire 2000, les dettes non réglées s'élèvent à 33,3 MF (5,08 M€), contre 21 MF (3,20 M€) en 1999. Un tiers du reliquat 2000 est dû par le **ministère du budget**.

La dégradation constatée sur la **RATP** est d'autant plus préoccupante qu'aucun règlement n'a été perçu en période complémentaire. Le report de charge à l'exercice suivant a donc été multiplié par cinq, de 10,7 MF (1,63 M€) à 55,3 MF (8,43 M€). Les principaux débiteurs sont le **ministère de l'équipement**, pour 14 MF (2,13 M€) dont 0,6 MF (0,09 M€) depuis plus de quatre ans ; la préfecture du Val-d'Oise pour 14,2 MF (2,16 M€), créance vielle de plus d'un an ; et la préfecture de Seine-Saint-Denis pour 21,7 MF (3,31 M€).

La **SNCF** possède encore des créances vielles de plus de quatre ans, évaluées à 14,7 MF (2,24 M€) dont sont responsables les ***services généraux du Premier ministre*** (10,3 MF, soit 1,57 M€), la ***défense*** (3,1 MF, soit 0,47 M€) et l'**équipement** (1,2 MF, soit 0,18 M€).

Les créances de l'**UGAP** en fin de période complémentaire ont pratiquement doublé depuis l'exercice précédent. Pour 136,4 MF (20,79 M€), elles sont détenues sur le ministère de la ***défense***. Les créances de plus d'un an s'élèvent à 5,9 MF (0,90 M€), dont encore 1,3 MF (0,20 M€) ont plus de quatre ans. Pour près d'un million de francs, les créances très anciennes font l'objet de contestations. En presque totalité, les créances de plus de quatre ans se rapportent à l'actuel ministère de la ***défense***, dont une partie (448 MF, soit 68,30 M€, contesté par le ministère) provient du secrétariat d'État aux ***anciens combattants***.

IV - PRÉVISIONS INITIALES ET OPÉRATIONS DÉFINITIVES

En milliards de francs

	Prévisions initiales		**Prévisions rectifiées**		**Opérations effectives**		***Opérations effectives rappel 1999***	
	Ressources	**Charges**	**Ressources**	**Charges**	**Ressources**	**Charges**	***Ressources***	***Charges***
I.- Opérations définitives								
A.- Budget général	1 794,9	2 013,3	1 855,8	2 059,7	1 896,7	2 089,0	*1 840,6*	*2 055,9*
B.- Comptes d'affectation spéciale	43,0	43,0	43,0	43,0	38,5	36,3	*64,6*	*61,4*
Total des opérations définitives (A+B)	1 837,9	2 056,2	1 898,7	2 102,7	1 935,2	2 125,4	*1 905,2*	*2 117,3*
Solde des opérations définitives		**-218,3**		**-203,9**		**-190,2**		***-212,05***
II.- Opérations temporaires								
A.- Comptes d'affectation spéciale		0,0		0,0	0,0	0,0	*0,1*	*0,0*
B.- Comptes de commerce		0,0		0,0	111,9	109,1	*25,3*	*23,2*
C.- Prêts et avances								
1° Comptes de prêts	6,3	4,4	6,2	4,8	4,7	2,0	*6,4*	*6,5*
2° Comptes d'avances	381,1	379,4	375,6	382,3	414,2	418,1	*443,4*	*439,2*
D.- Autres comptes spéciaux								
1°.-Compte de règlement avec les gouvernements étrangers		0,0		0,0		0,0		*0,0*
2°.-Comptes d'opérations monétaires		0,6		0,6	9,3	24,3	*30,7*	*50,2*
Total des opérations temporaires	387,4	384,4	381,9	387,7	540,1	553,5	*506,0*	*519,0*
Solde des opérations temporaires		**3,0**		**-5,8**		**-13,4**		***-13,0***
Total général I + II	2 225,3	2 440,6	2 280,6	2 490,4	2 475,3	2 678,9	*2 411,2*	*2 636,2*
Solde général d'exécution		-215,3		-209,7		-203,5		*-225,1*
Solde d'exécution hors opérations avec le F.M.I.						-191,0		*-206,0*
Solde d'exécution hors FMI et FSC (francs)						**-191,2**		***-205,99***
Solde d'exécution hors FMI et FSC (euros)						**-29,2**		***-31,40***

V - RECETTES BUDGÉTAIRES 2000 - PRÉVISIONS ET RECETTES EFFECTIVES

En milliards de francs

Nature des produits	Prévisions 2000		Exécution	Écarts /LFI		Exécution	Écarts 00/99		99/98
	LFI	LFR	2000	Mds F	%	1999	Mds F	%	%
Recettes fiscales brutes	**1 882,5**	**1 939,5**	**1 942,8**	**60,3**	**3,2%**	**1 894,8**	**48,0**	**2,5%**	**7,1%**
Remboursements et dégrèvements	-331,2	-364,7	-368,2	-37,0	11,2%	-329,1	-39,1	11,9%	3,8%
Produit fiscal net dont :	**1 551,3**	**1 574,8**	**1 574,6**	**23,3**	**1,5%**	**1 565,7**	**8,9**	**0,6%**	**7,8%**
impôt sur le revenu	337,8	346,3	349,3	11,5	3,4%	333,6	15,7	4,7%	9,7%
impôt sur les sociétés (net)	229,4	255,7	247,3	17,9	7,8%	229,8	17,5	7,6%	24,4%
TIPP	167,1	163,8	159,2	-7,9	-4,7%	161,7	-2,5	-1,5%	5,1%
TVA (nette)	681,2	687,4	687,1	5,9	0,9%	671,1	16,0	2,4%	4,5%
Divers	135,7	121,7	131,7	-4,0	-2,9%	169,5	-37,8	-22,3%	1,0%
Recettes non fiscales (hors FSC)	**200,5**	**200,3**	**200,0**	**-0,5**	**-0,2%**	**168,4**	**31,6**	**18,8%**	**6,8%**
Prélèvements sur recettes	**-288,0**	**-284,0**	**-285,5**	**2,5**	**-0,9%**	**-267,7**	**-17,8**	**6,6%**	**5,2%**
au profit des collectivités territoriales	-189,5	-189,8	-189,3	0,2	-0,1%	-176,6	-12,7	7,2%	8,5%
au profit de l'Union européenne	-98,5	-94,2	-96,2	2,3	-2,3%	-91,1	-5,1	5,6%	-0,5%
Total des recettes nettes	**1 463,7**	**1 491,0**	**1 489,2**	**25,5**	**1,7%**	**1 466,4**	**22,8**	**1,6%**	**8,2%**
Fonds de concours (1)	néant	néant	39,2	n.s.		45,2	-6,0	-13,3%	-30,5%
Total des recettes du budget général	**1 463,7**	**1 491,0**	**1 528,4**	**64,7**	**4,4%**	**1 511,6**	**16,8**	**1,1%**	**6,4%**
Total en Md□	**223,1**	**227,3**	**233,0**	**9,9**	**4,4%**	**230,4**	**2,6**	**1,1%**	**6,4%**

(1) L'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui fait obligation d'évaluer divers produits en loi de finances initiale, n'est pas applicable aux fonds de concours.

VI - ENSEMBLE DES CHARGES - PRÉVISIONS ET RÉALISATION

En millions de francs

	Crédits initiaux		Total net des crédits ouverts		Dépenses effectives		Variation
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	00 / 99
I.- Dépenses ordinaires							
A.- Services civils							
Titre I : Dette publique	563 403,1	586 588,0	576 744,2	621 606,0	590 879,5	625 692,1	5,9%
Titre II : Pouvoirs publics	4 501,8	4 744,6	4 660,2	4 803,5	4 658,5	4 801,1	3,1%
Titre III : Moyens des services	607 333,5	631 529,5	681 414,6	700 419,6	671 273,3	689 184,6	2,7%
Titre IV : Interventions publiques	495 682,5	466 515,2	531 527,5	503 704,0	511 278,8	484 984,8	-5,1%
Sous-total A	**1 670 920,8**	**1 689 377,4**	**1 794 346,5**	**1 830 533,1**	**1 778 090,2**	**1 804 662,7**	**1,5%**
B.- Services militaires							
Titre III : Moyens des services	157 523,8	159 877,6	112 552,5	113 134,5	109 342,5	111 112,8	1,6%
Total des dépenses ordinaires	**1 828 444,6**	**1 849 255,0**	**1 906 899,0**	**1 943 667,7**	**1 887 432,6**	**1 915 775,5**	**1,5%**
II.- Dépenses en capital							
A.- Services civils							
Titre V : Investissements exécutés par l'État	16 327,4	16 127,3	35 895,9	37 691,1	22 396,9	22 031,4	-1,6%
Titre VI : Subventions accordées par l'État	62 461,2	64 916,0	104 323,5	116 618,0	77 068,0	81 125,2	5,3%
Titre VII : Réparation des dommages de guerre	0,0	0,0	19,4	19,2	0,1	0,3	170,8%
Sous-total A	**78 788,6**	**81 043,3**	**140 238,8**	**154 328,4**	**99 465,0**	**103 156,9**	**3,7%**
B.- Services militaires							
Titre V : Investissements exécutés par l'État	83 480,4	79 738,6	73 831,4	74 265,4	67 824,0	68 594,9	1,1%
Titre VI : Subventions accordées par l'État	2 519,6	3 216,7	1 766,7	2 071,0	1 178,7	1 520,0	29,0%
Sous-total B	**86 000,0**	**82 955,3**	**75 598,0**	**76 336,5**	**69 002,6**	**70 114,8**	**1,6%**
Total des dépenses en capital	**164 788,6**	**163 998,5**	**215 836,8**	**230 664,8**	**168 467,7**	**173 271,8**	**2,9%**
Total général (en francs)	**1 993 233,3**	**2 013 253,5**	**2 122 735,8**	**2 174 332,5**	**2 055 900,3**	**2 089 047,2**	**1,6%**
Total général (en euros)	**303 866,5**	**306 918,5**	**323 609,0**	**331 474,9**	**313 420,0**	**318 473,2**	

VII - ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU TITRE III

En millions de francs

TITRE III	Dépenses nettes				Évolution			Glissement annuel 2000/1997
	1997	1998	1999	2000	1998/1997	1999/1998	2000/1999	
Budgets civils								
1. Rémunérations d'activité	299 877,5	306 708,2	314 122,4	325 048,7	2,28%	2,42%	3,48%	2,72%
2. Pensions et allocations (y compris pensions militaires)	170 757,7	177 684,7	183 669,8	192 409,9	4,06%	3,37%	4,76%	4,06%
3. Charges sociales	67 990,7	70 641,4	73 288,8	68 528,6	3,90%	3,75%	-6,50%	0,26%
Sous-total dépenses de personnel	**538 625,9**	**555 034,3**	**571 081,0**	**585 987,3**	**3,05%**	**2,89%**	**2,61%**	**2,85%**
4. Matériel et fonctionnement des services	26 452,5	27 232,2	27 440,2	22 590,8	2,95%	0,76%	-17,67%	-5,12%
5. Travaux d'entretien	1 657,6	1 610,9	1 551,0	1 914,7	-2,82%	-3,72%	23,45%	4,92%
6. Subventions de fonctionnement	50 910,6	56 645,6	53 228,9	55 311,5	11,26%	-6,03%	3,91%	2,80%
7. Dépenses diverses	16 609,4	16 954,1	17 965,6	23 380,3	2,08%	5,97%	30,14%	12,07%
Sous-total autres dépenses	**95 630,1**	**102 442,8**	**100 185,7**	**103 197,4**	**7,12%**	**-2,20%**	**3,01%**	**2,57%**
Total budgets civils	**634 256,0**	**657 477,2**	**671 266,7**	**689 184,6**	**3,66%**	**2,10%**	**2,67%**	**2,81%**
Défense								
1. Rémunérations d'activité	71 274,0	75 818,2	76 458,8	77 147,9	6,38%	0,84%	0,90%	2,67%
3. Charges sociales	7 708,3	8 114,1	8 343,0	8 617,9	5,26%	2,82%	3,30%	3,79%
Sous-total dépenses de personnel	**78 982,4**	**83 932,3**	**84 801,8**	**85 765,8**	**6,27%**	**1,04%**	**1,14%**	**2,78%**
4. Matériel et fonctionnement des services	24 465,8	22 758,8	21 603,2	22 856,4	-6,98%	-5,08%	5,80%	-2,24%
6. Subventions de fonctionnement	1 001,6	1 204,0	1 063,2	1 022,1	20,21%	-11,69%	-3,87%	0,68%
7. Dépenses diverses	1 810,1	1 650,5	1 868,8	1 468,5	-8,82%	13,23%	-21,42%	-6,73%
Sous-total autres dépenses	**27 277,5**	**25 613,3**	**24 535,3**	**25 347,0**	**-6,10%**	**-4,21%**	**3,31%**	**-2,42%**
Total Défense	**106 259,9**	**109 545,6**	**109 337,2**	**111 112,8**	**3,09%**	**-0,19%**	**1,62%**	**1,50%**
Total budget général (en francs)	**740 515,9**	**767 022,8**	**780 603,9**	**800 297,4**	**3,58%**	**1,77%**	**2,52%**	**2,62%**
Total budget général (en euros)	**112 890,9**	**116 931,9**	**119 002,3**	**122 004,6**				

VIII - VENTILATION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRE ET MINISTÈRE

En millions de francs

Budgets	Titre 1	Titre 2	Titre 3	Titre 4	Titre 5	Titre 6	Titre 7	Totaux	Part
A. Services civils									
Affaires étrangères			9 103	10 925	774	1 810		22 611	1,1%
Agriculture et pêche			9 715	24 799	90	3 392		37 996	1,8%
Aménagement du territoire et environnement									
I. Aménagement du territoire			62	249		1 486		1 797	
II. Environnement			609	595	802	1 028		3 034	
Anciens combattants			287	23 358		65		23 710	1,1%
Culture et communication			7 263	4 105	1 823	1 675		14 867	0,7%
Économie, finances et industrie									
I. Charges communes	625 692	4 801	218 782	26 240		2 366		877 882	42,0%
II. Économie, finances et industrie			55 624	15 559	1 478	15 654		88 315	4,2%
Ed. nationale, recherche et tech.									
I. Enseignement scolaire			220 494	45 334	651	59		266 539	12,8%
II. Enseignement supérieur			39 912	8 910	659	4 797		54 278	2,6%
III. Recherche et technologie			18 284	7 923	8	14 530		40 746	2,0%
Emploi et solidarité									
I. Emploi			10 181	110 944	67	373		121 565	5,8%
II. Santé et solidarité			5 150	87 522	118	519		93 309	4,5%
III. Ville			99	1 085	7	490		1 680	
Equip., log., trans. et tourisme									
I. Services communs			20 684	10	164	130	0	20 988	1,0%
II. Logement			36	35 399	222	11 574		47 231	2,3%
1. Transports terrestres			10	46 182	20	1 127		47 339	2,3%
2. Routes			1 422	20	10 193	149		11 785	
3. Sécurité routière			363	13	248	7		632	
4. Transports aériens et météorologie			1 003		1 450	271		2 724	
IV. mer			258	5 552	525	110		6 445	
V. Tourisme			90	281				371	
Intérieur et décentralisation			41 681	22 733	1 205	17 486		83 107	4,0%
Jeunesse et sports			1 946	1 205	62	31		3 244	
Justice			21 580	1 466	1 229	3		24 278	1,2%
Outre-mer			1 095	3 129	49	1 989		6 262	
Services du Premier ministre									
I. Services généraux			3 065	1 389	154			4 608	
II. SGDN			112		28			140	
III. Conseil économique et social			185		5			190	
IV. Plan			87	57		4		148	
Total des services civils	**625 692**	**4 801**	**689 185**	**484 985**	**22 031**	**81 125**	**0**	**1 907 819**	**91,3%**
B - Services militaires			111 113		68 595	1 520		181 228	8,7%
Total du budget général	**625 692**	**4 801**	**800 297**	**484 985**	**90 626**	**82 645**	**0**	**2 089 047**	**100%**

IX - DÉPENSES CIVILES DU TITRE III PAR BUDGET ET PAR PARTIE

En millions de francs

Dépenses nettes 2000	Partie 31	Partie 32	Partie 33	Partie 34	Partie 35	Partie 36	Partie 37	Total 00	Total 99	Δ 00/99
Affaires étrangères	4 512.4		254.3	1 720.8		2 097.7	517.5	9 102.7	8 526.2	6.8%
Agriculture et pêche	6 523.0		891.2	820.9	151.3	918.6	409.7	9 714.7	8 690.8	11.8%
I. Aménagement du territoire	27.0		6.0	28.9				61.9	54.9	12.7%
II. Environnement	9.1		6.2	368.7		211.6	13.5	609.0	643.6	-5.4%
Anciens combattants						287.5		287.5	767.5	-62.5%
Culture et communication	2 529.2		403.3	592.1	106.1	3 625.8	6.9	7 263.4	7 035.5	3.2%
I. Charges communes		192 409.3	26 367.7			5.4		218 782.4	216 717.0	1.0%
II. Économie, finances et industrie	37 621.9		3 073.8	5 545.3		1 021.0	8 362.3	55 624.2	51 596.3	7.8%
I. Enseignement scolaire	180 770.7		24 740.3	2 005.2		10 890.3	2 087.5	220 494.1	213 817.7	3.1%
II. Enseignement supérieur	28 241.3		4 079.0	41.0		7 508.7	42.0	39 912.0	38 514.3	3.6%
III. Recherche et technologie						18 281.8	2.6	18 284.4	18 178.5	0.6%
I. Emploi	1 789.6		303.4	498.4		7 044.0	545.2	10 180.5	9 130.7	11.5%
II. Santé et solidarité	2 848.0		426.9	1 133.5		586.2	155.1	5 149.6	5 206.6	-1.1%
III. Ville							98.8	98.8	106.4	-7.2%
I. Services communs	15 280.7		2 048.8	2 538.9		603.7	212.0	20 684.1	19 579.9	5.6%
II. Urbanisme et logement				14.1		19.5	2.3	36.0	33.5	7.3%
1. Transports terrestres		0.6			9.4			10.0	8.3	20.9%
2. Routes					1 373.8		48.0	1 421.8	1 130.9	25.7%
3. Sécurité routière					172.0		191.2	363.2	249.8	45.4%
4. Transports aériens et météorologie						1 003.5		1 003.5	1 146.0	-12.4%
IV. mer	3.4		2.2	141.5	102.2	9.0		258.3	263.7	-2.0%
V. Tourisme	41.2		8.9	39.6			0.1	89.8	90.8	-1.1%
Intérieur et décentralisation	30 160.9		3 407.5	4 882.2		435.9	2 794.9	41 681.3	41 382.9	0.7%
Jeunesse et sports	1 427.2		203.4	253.9		60.2	1.1	1 945.7	1 906.3	2.1%
Justice	11 870.1		1 442.8	907.5		303.1	7 056.8	21 580.2	20 724.4	4.1%
Outre-mer	783.5		65.8	186.4		16.4	43.3	1 095.3	1 139.7	-3.9%
I. Services généraux	331.5		777.3	785.0		381.7	789.7	3 065.2	2 959.4	3.6%
II. SGDN	55.0		8.7	48.8				112.4	103.1	9.0%
III. Conseil économique et social	173.9			11.3				185.2	178.1	4.0%
IV. Plan	49.3		11.3	26.9			0.0	87.4	91.3	-4.3%
Total	**325 048.7**	**192 409.9**	**68 528.6**	**22 590.8**	**1 914.7**	**55 311.5**	**23 380.3**	**689 184.6**	**671 273.3**	**2.7%**
Défense	**77 147.9**		**8 617.9**	**22 856.4**		**1 022.1**	**1 468.5**	**111 112.8**	**109 342.5**	**1.6%**
Total général	**402 196.6**	**192 409.9**	**77 146.5**	**45 447.2**	**1 914.7**	**56 333.6**	**24 848.8**	**800 297.4**	**780 615.8**	**2.5%**

X - APPLICATION PAR L'ÉTAT DE LA LÉGISLATION RELATIVE À LA SÉCURITÉ SOCIALE (ARTICLE L. 111-6 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES)

1) - Cotisations patronales versées par l'État

Depuis le 1er janvier 1997, les ministères acquittent sur leurs budgets propres les cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires et des ouvriers de l'État qui, antérieurement, étaient versées de manière centralisée à l'ACOSS, à partir du chapitre 33-91 du budget des ***charges communes***. Dans le régime actuel, les crédits initiaux restent inscrits au chapitre 33-91 du budget des ***charges communes*** (article 20) et sont transférés, en cours d'exercice, vers les chapitres 33-90 des budgets ministériels(223). Au total, les cotisations versées se sont élevées à 25 777,3 MF (3 929,72 M€) en 2000, soit une progression de 2,9% par rapport à 1999 (25 046,3 MF (3 818,28 M€))

L'État employeur est également débiteur envers le régime général de cotisations patronales au titre de ses agents non titulaires, pour lesquels les calculs de liquidation sont les mêmes que ceux des titulaires. Les cotisations d'assurance maladie se sont élevées à 1 295,7 MF (197,53 M€) en 2000, contre 1 430,3 MF (218,05 M€) en 1999, soit une diminution de 9,4% par rapport à 1999 (-3,1% en 1999, -4,8% en 1998). Celles d'assurance vieillesse ont été de 740,6 MF (112,90 M€), en hausse de 2,5% par rapport à 1999.

2) - Charges communes Chapitre 33-91 - art. 10 - Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (apurement)

L'État verse chaque mois (pour chaque exercice N) au régime général le douzième du montant estimé (en N-1) du solde compensatoire résultant de la différence entre les cotisations dues et les prestations qu'il verse directement à ses agents, étant observé que les cotisations font l'objet d'un calcul macro-économique de la masse salariale « famille » des agents concernés. L'apurement de ce solde a lieu au cours de l'exercice ou des exercices suivants (à partir de N+1), dès lors que sont connus les montants des prestations réellement versées et mieux appréhendée la masse salariale servant de base au calcul des cotisations. Il en résulte des régularisations qui modifient le montant des douzièmes provisoires fixés par avenant à la convention du 2 mai 1994 et versés au cours des exercices ultérieurs.

Le montant provisoire du solde compensatoire de l'exercice 2000 a été fixé à 9 979,3 MF (1 521,33 M€), en hausse de 3,9% par rapport au solde provisoire de 1999 (9 608,2 MF). Les résultats provisoires des exercices antérieurs laissant apparaître une avance

(223)Au titre de l'exercice 2000, des modifications de nomenclature sont intervenues à l'***intérieur*** et aux ***finances***. Aussi, une partie des crédits de paiement des cotisations maladies antérieurement alloués aux chapitres 33-90 de ces budgets sont inscrits aux nouveaux chapitres 37-20 « Dotation s globalisées des préfectures » pour le premier et 31-10 « Dépenses de personnel des services sous contrat d'objectif et de moyens » pour le second. Les dépenses de rémunération et de prestations obligatoires imputées sur ces chapitres sont également prises en compte dans le calcul du solde compensatoire.

sur versements de 582 MF (88,73 M€), la charge de l'État ressort provisoirement à 9 398 MF (1 432,72 M€) en 2000[224].

Tableau 123 - Soldes compensatoires du régime des prestations familiales des personnels de l'État déclarés et dépenses de l'exercice les apurant (budget général)

En millions de francs

Année N		**1998** **situation définitive**	**1999** **situation provisoire**	**1999** **situation définitive**	**2000** **Situation provisoire**	**2001** **situation provisoire**
Masse salariale N-1 déclarée	N-1 = (1)	286 635	295 426	288 068	295 278	301 863
Taux d'augmentation appliqué à la masse salariale	(2)	0,5%	3,32%	2,5%	2,23%	0,80%
Masse salariale N déclarée	(3) = (1) x [1+(2)]	288 068	305 230	295 278	301 863	304 278
Cotisation en % fixée par arrêté	(4)	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%
Cotisations dues	(5)=(3)x(4)	14 980	15 872	15 355	15 697	15 822
Prestations versées par l'État	(6)	5 579	6 064	5 746	5 718	5 922
Solde compensatoire	**(7)=(5)-(6)**	**9 400**	**9 808**	**9 608**	**9 979**	**9 900**
Reste dû à la CNAF au titre des années N-1 et antérieures, en fin d'exercice N-1	(8)	-255	-278	-660	-582	-1
Dépenses du chapitre 33-91, article 10, du budget des *charges communes*	(9)	9 806	9 530	9 531	9 398	nd
Reste dû à la CNAF au titre des années N et antérieures, en fin d'exercice N	(7)+(8)-(9) =(10)	-660	0,13	-582	-693	nd

(224) A partir de la comptabilité auxiliaire de l'État, la Cour procède annuellement à une évaluation de la masse salariale à inclure dans l'assiette de la cotisation familiale versées par l'État. L'estimation définitive des résultats de l'exercice 1999 aboutit à un écart (en faveur du régime général) de 30 MF par rapport aux déclarations de la direction du Budget, plus faible que celui constaté au cours des exercices antérieurs, en raison du rapprochement des méthodes de calcul utilisées de par et d'autre.

XI - DÉPENSES DU TITRE IV - BUDGETS CIVILS - 1997 - 2000

En millions de francs

TITRE IV	Dépenses nettes				Évolution en %		
	1997	1998	1999	2000	1998 / 1997	1999 / 1998	2000 / 1999
1 - Interventions politiques et administratives	21 384,3	22 793,2	31 239,8	24 902,7	6,6%	37,1%	-20,3%
2 - Action internationale	9 447,8	9 465,7	9 937,5	11 177,5	0,2%	5,0%	12,5%
3 - Action éducative et culturelle	87 246,5	91 023,8	99 242,0	100 591,7	4,3%	9,0%	1,4%
4 - Action économique, encouragements et interventions économiques	154 877,5	147 659,5	141 679,2	111 046,5	-4,7%	-4,1%	-21,6%
5 - Subventions aux entreprises d'intérêt national	24 718,8	25 232,3	34 141,3	35 593,2	2,1%	35,3%	4,3%
6 - Action sociale - Assistance et solidarité	161 824,9	158 762,5	169 983,2	177 379,6	-1,9%	7,1%	4,4%
7 - Action sociale - Prévoyance	25 738,4	26 016,7	25 055,8	24 293,7	1,1%	-3,7%	-3,0%
TOTAL	**485 238,2**	**480 953,8**	**511 278,8**	**484 984,8 (1)**	**-0,9%**	**6,3%**	**-5,1%**
Total en M□	**73 974,1**	**73 320,9**	**77 944,0**	**73 935,5**			

(1) en neutralisant l'effet du transfert des dépenses au Forec, le total du titre IV s'établit à 524 484,8, soit une progression de 2,6%

XII - DÉPENSES CIVILES DU TITRE IV PAR BUDGET ET PAR PARTIE

En millions de francs

Dépenses nettes 2000	Partie 41	Partie 42	Partie 43	Partie 44	Partie 45	Partie 46	Partie 47	Total 00	Total 99	Évolution 99/98
Affaires étrangères	158	10 619				147		10 925	10 114	8,0%
Agriculture et pêche			3 531	21 176		92		24 799	28 582	-13,2%
I. Aménagement du territoire				249				249	288	-13,5%
II. Environnement				595				595	503	18,3%
Anciens combattants						22 857	501	23 358	24 150	-3,3%
Culture et communication			4 105					4 105	4 099	0,2%
I. Charges communes	850			11 478		13 911		26 240	27 408	-4,3%
II. Économie, finances et industrie	183	558	52	8 406	5 957	402		15 559	387	n.s.
III. Industrie								*0*	*9 111*	*n.s.*
IV. PME, commerce et artisanat								*0*	*372*	*n.s.*
I. Enseignement scolaire	263		45 071					45 334	44 092	2,8%
II. Enseignement supérieur			7 812			1 098		8 910	8 629	3,3%
III. Recherche et technologie			2 578		5 345			7 923	7 305	8,5%
I. Emploi			34 393	65 916		10 636		110 944	149 085	-25,6%
II. Santé et solidarité			1 677			81 524	4 321	87 522	79 287	10,4%
III. Ville						1 085		1 085	969	11,9%
I. Services communs				10				10	23	-56,6%
II. Urbanisme et logement				185		35 214		35 399	34 311	3,2%
1. Transports terrestres			34		23 949	7 344	14 855	46 182	44 599	3,5%
2. Routes				20				20	194	-89,4%
3. Sécurité routière				13				13	5	159,3%
IV. mer			110	418	341	66	4 616	5 552	5 365	3,5%
V. Tourisme				281				281	219	28,7%
Intérieur et décentralisation	22 496					238		22 733	26 842	-15,3%
Jeunesse et sports			1 205					1 205	979	23,1%
Justice	101					1 365		1 466	1 594	-8,0%
Outre-mer	608			2 241		280		3 129	2 342	33,6%
I. Services généraux	243		23			1 123		1 389	366	280,0%
IV. Plan				57				57	61	-7,0%
Total	**24 903**	**11 177**	**100 592**	**111 046**	**35 593**	**177 380**	**24 294**	**484 985**	**511 279**	**-5,1%**

XIII - TITRE V - CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES

En millions de francs

	Crédits initiaux		Δ	Crédits ouverts		Δ	Dépenses nettes		Δ
	1999	2000		1999	2000		1999	2000	
Affaires étrangères	278,1	398,0	43,1%	977,4	1 090,2	11,5%	445,8	773,6	73,5%
Agriculture et pêche	84,5	82,6	-2,2%	157,9	180,0	14,0%	98,0	89,6	-8,6%
Aménagement du territoire et environnement									
I. Aménagement du territoire									
II. Environnement	284,0	286,7	1,0%	463,7	1 314,8	183,5%	240,5	802,0	233,5%
Anciens combattants	16,2			53,9			13,3		
Culture et communication	1 567,3	1 871,7	19,4%	3 009,9	3 648,1	21,2%	2 088,7	1 823,5	-12,7%
Économie, finances et industrie									
I. Charges communes	349,0			3 987,0			1 049,2		
II. Économie, finances et industrie	978,4	1 788,5	82,8%	2 315,1	6 148,3	165,6%	960,0	1 478,2	54,0%
III. Industrie	*34,0*			*683,0*			*579,6*		
Ed. nationale, recherche et tech.									
I. Enseignement scolaire	648,0	582,2	-10,2%	818,7	895,9	9,4%	687,4	651,4	-5,2%
II. Enseignement supérieur	877,7	460,0	-47,6%	1 608,5	1 540,2	-4,2%	641,7	658,8	2,7%
III. Recherche et technologie	4,0	6,0	50,0%	9,8	8,3	-15,3%	7,4	8,3	12,2%
Emploi et solidarité									
I. Emploi	75,0	74,3	-0,9%	183,3	194,4	6,1%	65,1	67,3	3,4%
II. Santé et solidarité	79,6	105,0	31,9%	216,6	269,9	24,6%	67,7	118,0	74,3%
III. Ville	16,0	6,0	-62,5%	19,2	12,0	-37,5%	13,2	7,2	-45,5%
Equip., log., trans. et tourisme									
I. Services communs	84,3	97,1	15,2%	421,6	439,8	4,3%	121,0	163,7	35,3%
II. Urbanisme et logement	113,8	163,9	44,0%	167,9	397,2	136,6%	102,3	221,8	116,8%
III. Transports									
1. Transports terrestres	20,1	21,9	9,0%	30,8	33,4	8,4%	20,2	19,8	-2,0%
2. Routes	5 588,3	4 962,1	-11,2%	11 773,2	11 517,5	-2,2%	10 629,5	10 193,4	-4,1%
3. Sécurité routière	179,7	183,6	2,2%	276,4	319,9	15,7%	178,9	247,9	38,6%
4. Transports aériens et météorologie	1 411,1	1 400,0	-0,8%	2 590,4	2 411,9	-6,9%	1 088,5	1 449,9	33,2%
IV. mer	253,0	342,4	35,3%	789,8	980,9	24,2%	477,8	524,7	9,8%
V. Tourisme		0,0		2,5	2,5			0,0	
Intérieur et décentralisation	1 347,5	1 621,0	20,3%	2 230,9	2 343,7	5,1%	1 423,6	1 205,5	-15,3%
Jeunesse et sports	48,2	44,5	-7,7%	93,8	124,1	32,3%	37,0	62,4	68,6%
Justice	1 563,6	1 321,2	-15,5%	2 411,3	2 678,2	11,1%	1 176,6	1 229,0	4,5%
Outre-mer	36,3	39,8	9,6%	61,7	64,9	5,2%	52,6	48,6	-7,6%
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	364,6	231,6	-36,5%	496,2	974,6	96,4%	90,4	154,1	70,5%
II. SGDN	19,4	33,0	70,1%	39,7	94,9	139,0%	36,2	27,9	-22,9%
III. Conseil économique et social	6,0	4,3	-28,3%	6,0	5,8	-3,3%	4,5	4,8	6,7%
Total des budgets civils	**16 327,4**	**16 127,3**	**-1,2%**	**35 895,9**	**37 691,1**	**5,0%**	**22 396,9**	**22 031,4**	**-1,6%**
Défense	83 480,4	79 738,6	-4,5%	73 831,4	74 265,4	0,6%	67 824,0	68 594,9	1,1%
Total général	**99 807,8**	**95 865,9**	**-3,9%**	**109 727**	**111 957**	**2,0%**	**90 220,9**	**90 626,3**	**0,4%**

XIV - TITRE VI - CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES

En millions de francs

	Crédits initiaux		Δ	Crédits ouverts		Δ	Dépenses nettes		Δ
	1999	2000		1999	2000		1999	2000	
Affaires étrangères	1 814,9	1 912,5	5,4%	1 901,9	1 947,3	2,4%	1 839,4	1 810,0	-1,6%
Agriculture et pêche	840,7	1 019,6	21,3%	6 398,5	6 837,7	6,9%	3 004,6	3 392,2	12,9%
Aménagement du territoire et environnement									
I. Aménagement du territoire	1 398,7	1 363,2	-2,5%	1 945,3	2 043,9	5,1%	1 335,0	1 486,2	11,3%
II. Environnement	2 124,2	2 172,2	2,3%	2 581,0	3 688,9	42,9%	1 278,3	1 028,4	-19,5%
Culture et communication	1 991,9	1 691,6	-15,1%	2 174,0	2 295,6	5,6%	1 803,7	1 674,7	-7,2%
Économie, finances et industrie									
I. Charges communes	4 561,9	1 750,0	-61,6%	8 584,4	4 683,7	-45,4%	4 895,2	2 365,9	-51,7%
II. Économie, finances et industrie		7 887,6			18 562,4			15 654,3	
III. Industrie	5 276,9			15 751,9			14 197,2		
IV. PME, commerce et artisanat	28,9			49,8			28,8		
Ed. nationale, recherche et tech.									
I. Enseignement scolaire	106,2	89,2	-16,0%	152,8	146,8	-3,9%	95,2	59,1	-37,9%
II. Enseignement supérieur	4 785,0	4 948,7	3,4%	5 040,5	5 573,2	10,6%	4 546,9	4 797,3	5,5%
III. Recherche et technologie	14 223,3	13 261,9	-6,8%	15 279,1	14 999,8	-1,8%	14 867,4	14 529,8	-2,3%
Emploi et solidarité									
I. Emploi	469,3	489,0	4,2%	785,9	790,4	0,6%	484,5	372,5	-23,1%
II. Santé et solidarité	619,1	658,0	6,3%	1 063,3	1 423,9	33,9%	451,3	519,5	15,1%
III. Ville	223,2	303,5	36,0%	478,1	1 026,7	114,7%	312,3	489,5	56,7%
Equip., log., trans. et tourisme									
I. Services communs	88,0	88,8	0,9%	349,4	287,4	-17,7%	172,7	130,0	-24,7%
II. Urbanisme et logement	9 817,0	12 673,7	29,1%	9 415,9	12 920,6	37,2%	8 970,6	11 574,4	29,0%
III. Transports									
1. Transports terrestres	955,5	1 089,6	14,0%	985,8	1 501,1	52,3%	925,5	1 126,9	21,8%
2. Routes	179,3	166,8	-7,0%	242,8	237,8	-2,1%	171,7	149,4	-13,0%
3. Sécurité routière	4,0	3,8	-5,0%	11,5	13,1	13,9%	2,2	7,2	227,3%
4. Transports aériens et météorologie	253,9	270,0	6,3%	263,7	276,1	4,7%	257,6	270,6	5,0%
IV. mer	19,7	28,0	42,1%	117,4	209,1	78,1%	31,5	110,2	249,8%
V. Tourisme	44,6	54,3	21,7%	57,0	192,1	237,0%	39,1	64,8	65,7%
Intérieur et décentralisation	10 928,7	11 315,6	3,5%	27 789,1	33 033,1	18,9%	15 391,0	17 486,3	13,6%
Jeunesse et sports	69,7	54,6	-21,7%	76,4	76,3	-0,1%	34,7	30,5	-12,1%
Justice		4,0		14,8	17,2	16,2%	1,7	2,8	64,7%
Outre-mer	1 631,6	1 615,4	-1,0%	2 808,0	3 128,2	11,4%	1 925,7	1 989,1	3,3%
Services du Premier ministre									
Services généraux du Premier ministre		0,0			700,0				
IV. Plan	4,8	4,6	-4,2%	5,3	5,4	1,9%	4,4	3,6	-18,2%
Total des budgets civils	**62 461,2**	**64 916,0**	**3,9%**	**104 323,5**	**116 618,0**	**11,8%**	**77 068,0**	**81 125,2**	**5,3%**
Défense	**2 519,6**	**3 216,7**	**27,7%**	**1 766,7**	**2 071,0**	**17,2%**	**1 178,7**	**1 520,0**	**29,0%**
Total général	**64 980,8**	**68 132,7**	**4,9%**	**106 090,2**	**118 689,0**	**11,9%**	**78 246,7**	**82 645,2**	**5,6%**

XV - MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX

En millions de francs

	LFI	LFR	DA	Annul.	VTR	FDC	reports 99 sur 00	Total	Ouver-tures	reports 00 sur 01
Affaires étrangères	20 965	1 175		-29	107	261	2 795	4 308	25 273	-2 586
Agriculture et pêche	29 037	4 854		-1 854	-1 176	9 002	6 638	17 464	46 501	-7 984
I. Aménagement du territoire	1 942	138		-5	-42	0	769	861	2 803	-1 004
II. Environnement	4 303	347		-96	209	66	1 591	2 116	6 420	-3 371
Anciens combattants	24 088	0		-200	0	39	62	-99	23 990	-10
Culture et communication	16 082	701		-27	-1 209	510	1 375	1 350	17 432	-2 550
I. Charges communes	702 065	42 961	3	-3 633	130 638		3 820	173 789	875 854	-2 913
II. Économie, finances et industrie	90 746	1 422		-776	-2 676	1 444	10 171	9 586	100 331	-10 581
I. Enseignement scolaire	308 502	1 000		-170	-41 833	331	669	-40 003	268 500	-1 460
II. Enseignement supérieur	52 471	-6		-166	2 428	186	1 645	4 086	56 558	-2 074
III. Recherche et technologie	39 861	62		-391	1 343		604	1 618	41 480	-697
I. Emploi	122 068	4 260		-5 612	-7 461	8 030	8 627	7 844	129 912	-9 096
II. Santé et solidarité	90 837	4 967		-1 038	-1 113	205	1 449	4 470	95 307	-1 940
III. Ville	1 417	232			136	16	671	1 054	2 472	-758
I. Services communs	24 505	152		-60	-4 246	995	804	-2 356	22 149	-761
II. Urbanisme et logement	48 198	72		-926	-703	5	2 297	745	48 943	-1 710
1. Transports terrestres	47 931	525		-815	38	1	74	-177	47 754	-391
2. Routes	6 397	444		-6		4 740	1 763	6 941	13 338	-1 553
3. Sécurité routière	544	8			3	39	164	213	757	-125
4. Transports aériens et météorologie	2 811			-627			1 508	881	3 691	-968
IV. mer	6 554	272		-103	-377	250	558	599	7 152	-706
V. Tourisme	447	182			-20	1	27	191	638	-199
Intérieur et décentralisation	86 427	1 462	150	-718	-8 861	8 569	14 802	15 404	101 831	-18 444
Jeunesse et sports	3 180	5		-40	116	38	197	316	3 496	-177
Justice	27 299	294		-323	-1 768	42	1 931	177	27 476	-2 547
Outre-mer	6 373	378		-177	-17	29	1 133	1 347	7 720	-1 460
I. Services généraux	4 863	909		-39	-309	8	1 060	1 629	6 492	-1 846
II. SGDN	157	66		-5	-8		9	62	219	-75
III. Conseil économique et social	190						2	2	191	-1
IV. Plan	160	4			1	1	17	23	183	-29
Défense	242 833	3 610		-6 373	-63 200	4 210	8 391	-53 362	189 471	-7 952
Total	**2 013 254**	**70 493**	**153**	**-24 207**	**0**	**39 018**	**75 624**	**161 079**	**2 174 332**	**-85 969**
Total en M□	**306 919**	**10 747**	**23**	**-3 690**	**0**	**5 948**	**11 529**	**24 556**	**331 475**	**-13 106**

LFI : loi de finances initiale
LFR : lois de finances rectificatives (juillet et décembre)
DA : décret d'avance
Annul. : annulations
VTR : virements, transferts et répartitions
FDC : fonds de concours

XVI - SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES VERSÉES AUX COMMUNES

L'article L. 132.2 du code des juridictions financières prévoit que « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en application des dispositions de l'article L. 235-5 du code des communes et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État* ».

Les subventions correspondantes sont attribuées sur le fondement de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel, « sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ». Ces subventions sont destinées à permettre le règlement de dépenses ordinaires lorsque le fonctionnement normal des services municipaux se trouve compromis, malgré un effort fiscal porté au maximum des facultés contributives, et sont fixées au vu du compte administratif en fonction du déficit réel constaté à la clôture de l'exercice. Elles sont financées sur le budget de l'***intérieur*** (chapitre 41-52 « Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes », article 10) et sur le budget de l'***outre-mer*** (chapitre 41-91 « Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales des départements d'outre mer », article 80).

. Les concours imputés au budget du ministère de l'intérieur

En 2000, quatre communes (contre 3 en 1999 et 9 en 1998) ont bénéficié de subventions exceptionnelles attribuées par l'État sur le fondement de l'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales. La subvention à la commune de Crégy-les-Meaux (77) a été attribuée après avis de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France du 2 août 2000, celle des communes d'Eyne et de St-Pierre-dels-Forcats (66) après avis de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon du 26 juillet 2000, celle enfin de la commune de Saint-Andréol (38) après avis de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes du 19 juillet 2000.

Tableau 124 - Subventions exceptionnelles versées aux communes au titre de l'article L.2335-2 en 2000

En francs

Collectivités bénéficiaires	2000	Rappel 1999	Rappel 1998	Rappel 1997
Saint-Andréol (Isère)	400 000			
Crégy-les-Meaux (Seine et Marne)	1 000 000			
Saint-Pierre-dels-Forcats (Pyrénées orient.)	500 000		500 000	
Eyne (Pyrénées orientales)	600 000			500 000

. Les concours imputés au budget du secrétariat d'État à l'outre-mer

En 2000, deux communes de la Guyane ont bénéficié de subventions exceptionnelles attribuées par l'État. Il s'agit des communes de Maripasoula, pour un montant de 5 MF (0,76 M€), et de Papaïchton pour un montant de 2 MF (0,30 M€), après avis de la chambre régionale des comptes de la Guyane du 5 octobre 2000.

XVII - OPÉRATIONS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE N° 902-24 " PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES, PARTS ET DROIT DE SOCIÉTÉS" EN 2000

Recettes du compte n° 902-24

En francs

Établissements	Objet	LIGNE 1:produits des ventes de titres, parts ou droits de société		LIGNE 2: reversement d'avances ou dotations	LIGNE 3: versements du budget général ou d'un budget annexe	LIGNE 4: reversement des fonds de capital-invest.
		(9224.11) souscriptions ordinaires	(9224.12) souscriptions avec règlement différé			
PECHINEY	cession de 3 000 actions à 76 € (228 000 €)	1 495 582				
PECHINEY	soulte sur attribution gratuite	60 831				
CCR	cession de 6 actions à 193,13 €	7 601				
CREDIT LYONNAIS	cession de 1 863 152 CDV à 0,6 €	7 332 886				
CREDIT LYONNAIS	soulte sur attribution gratuite	3 396				
FRANCE TELEC. 1	solde salariés n'ayant pas levé l'option - rbst rabais 20% - 7 550 titres à 182 F	274 820				
FRANCE TELEC. 2	2è échéance salariés		585 161 304			
FRANCE TELEC. 1	soulte sur attribution gratuite	6 552				
FRANCE TELEC. 2	salariés n'ayant pas levé l'option - rbst du rabais de 20% - 2 387 titres à 390 F	186 186				
FRANCE TELEC. 2	salariés n'ayant pas levé l'option		297 898			
FRANCE TELEC.	soulte sur attribution gratuite	7 559				
FRANCE TELEC. 2	salariés n'ayant pas levé l'option - rbst du rabais de 20% - 2 035 titres à 390 F	158 730				
FRANCE TELEC. 2	salariés n'ayant pas levé l'option		634 920			
SEITA	cession de deux actions	565				
CNP	soulte sur attribution gratuite	983 936				
CNP	soulte sur attribution gratuite	983 936				
CNP	soulte sur attribution gratuite - régularisation	181 924				
CNP	cession de 683 420 titres à 37 €	165 868 829				
CNP	3è échéance salariés		22 291 544			
AIR FRANCE	2è échéance salariés		124 576 339			
AIR FRANCE	salariés n'ayant pas levé l'option		203 754			
AIR FRANCE	salariés n'ayant pas levé l'option - rbst du rabais de 20% - 5 597 titres à 14 €	102 799				
AIR FRANCE	soulte sur attribution gratuite	61 608 423				
AIR FRANCE	soulte sur attribution gratuite	3 003				
EPRD	reversement de l'excédent de trésorerie			450 000 000		
AXA	vente des droits AXA - 1 728 droits à 1,42 €	16 096				
EADS	cession de 1 222 239 titres à 24 € EADS à ISTROISE	192 416 695				
EADS	cession de 15 106 509 titres à 19 €	1 882 751 862				
EADS	versement Lagardère (garantie prix plancher : 15 106 509*0,20 €, soit 3 021 301,80 €)	3 021 302				
EADS	versement Lagardère (garantie prix plancher - complément suite à erreur CL : € pris pour francs)	16 797 139				
EADS	cesison de 15 449 153 titres à 19 € à ISTROISE	1 925 493 600				
EADS	versements Lagardère - garantie prix plancher (5 122 867 * 0,2 €)	6 720 761				
EADS	Lagardère - intérêts de retard sur le différentiel garantie prix de plancher	8 007				
EADS	cession de 26 188 461 titres à 19 € à ABN AMRO	3 263 915 819				

Établissements	Objet	LIGNE 1:produits des ventes de titres, parts ou droits de société		LIGNE 2: reversement d'avances ou dotations	LIGNE 3: versements du budget général ou d'un budget annexe	LIGNE 4: reversement des fonds de capital-invest.
		(9224.11) souscriptions ordinaires	(9224.12) souscriptions avec règlement différé			
EADS	rémunération prêt de titres	9 020 403				
EADS	salariés n'ayant pas levé l'option ASM - rbst rabais 20% - 1 727 titres à 19,2 €	43 501				
EADS	2è échéance salariés ASM		178 890 907			
EADS	salariés n'ayant pas levé l'option		121 803			
EADS	soulte sur attribution gratuite	844				
BULL	soulte sur attribution gratuite	3 169				
BULL	soulte sur attribution gratuite	19				
THALES	premier versement salariés	141 491 591				
THALES	intérêts de retard sur versement salariés	83 323				
THALES	salariés n'ayant pas levé l'option - 78 titres	13 999				
SEMMARIS	second versement sur remboursement d'avance d'actionnaire			13 308 645		
SOFREMI	cession de 4 153 actions SOFREMI à THALES à 482 F	2 001 746				
ALTADIS	cession de la participation résiduelle de l'État - 8 210 052 titres à 16,48 €	887 520 690				
SMC	recette liée à la clause de retour à meilleure fortune	382 650 000				
SGGP	rbst de la prime d'émission suite à privatisation du GAN			1 000 000 000		
FPCR	reversement de la 2è contribution					1 500 000
FPCR	rbst du fonds SEEFT pour le FPCR					2 093 374
FPCR	reversement de la 2è contribution					3 000 000
FPCR	reversement de l'excédent de trésorerie					14 528 514
	Total en F	**8 953 238 122**	**912 178 468**	**1 463 308 645**		**21 121 888**
	Total en □	**1 364 912 353**	**139 060 711**	**223 079 965**		**3 220 011**
	TOTAL DES RECETTES en F	**11 349 847 123**				
	TOTAL DES RECETTES en □	**1 730 273 040**				

Dépenses du compte n° 902-24

En francs

Établissements	CHAPITRE 01: Dotations en capital, avances d'actionnaire et autres apports aux entreprises publiques			CHAPITRE 02: achats de titres, parts et droits de sociétés	CHAPITRE 03: dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés	CHAPITRE 04: versements à la CADEP	CHAPITRE 05: versements au FSR	CHAPITRE 06: reversements au budget général
	Apports	Dotations en capital	Avances d'actionnaires					
PECHINEY					5 036			
CADEC			10 000					
CADEC			72 600 000					
FPCR		150 000 000						
FRANCE TELEC.					30 000 000			
EADS					38 507 658			
EADS					2 447 937			
EADS					71 806 148			
EADS					30 000 000			
EADS					328			
BULL					475			
CGMF			20 000 000					
RFF		7 000 000 000						
ALTADIS					9 150 338			
ALTADIS					478 400			
FIST			5 000 000					
FIST			11 000 000					
INRIA TRANSFERT SA			10 000 000					
SCIENCES PRATIQUES SA			10 000 000					
ALTADIS								
AIR FRANCE					340			
CREDIT LYONNAIS					1 496			
CDF		1 550 000 000						
CDF		550 000 000						
EPFR		1 500 000 000						
EMC		275 000 000						
TOTAL en F		**11 025 000 000**	**128 610 000**		**182 398 156**			
TOTAL en □		**1 680 750 415**	**19 606 468**		**27 806 420**			
TOTAL en F	**11 336 008 156**							
TOTAL en □	**1 728 163 303**							

XVIII - BILANS COMPARÉS: 1999 ET 2000

En milliards de francs et d'euros

	ACTIF					PASSIF			
	1999		2000			1999		2000	
	MdF	Md□	MdF	Md□		MdF	Md□	MdF	Md□
Actif immobilisé	**1 199,8**	**182,9**	**1 510,3**	**230,2**	**Situation nette**	**-3 082,1**	**-469,9**	**-2 919,9**	**-445,1**
immobilisations incorporelles et corporelles nettes	504,1	76,8	571,7	87,1	Dette financière	4 061,8	619,3	4 277,3	652,1
dotations et participations	561,7	85,6	813,5	124,0	négociable	3 932,8	599,6	4 145,1	631,9
prêts et avances	128,4	19,6	125,1	19,1	non négociable	119,4	18,2	125,0	19,1
autres actifs immobilisés	5,6	0,9	»	»	concours de la B.D.F.	9,6	1,5	7,2	1,1
Actif circulant	**371,4**	**56,6**	**430,6**	**65,7**	**Autres dettes**	**589,0**	**89,7**	**561,1**	**85,5**
redevables	115,0	17,5	117,8	18,0	opérations avec les BA et SNP de l'État	10,3	1,6	7,6	1,2
produits à recevoir	»	»	80,9	12,3	dépôts des correspondants et déposants	457,7	69,8	416,4	63,5
comptes financiers	49,6	7,6	51,6	7,9	autres comptes créditeurs	119,9	18,3	107,5	16,3
autres comptes débiteurs	206,8	31,5	180,3	27,5	charges à payer	»	»	29,6	4,5
Autres postes de l'actif	**85,7**	**13,1**	**49,9**	**7,6**	**Autres postes du passif**	**88,2**	**13,5**	**72,3**	**11,0**
Total	**1 656,9**	**252,6**	**1 990,8**	**303,5**	**Total**	**1 656,9**	**252,6**	**1 990,8**	**303,5**

XIX - COMPTE 26 – PARTICIPATIONS ET DOTATIONS 2000

En millions de francs

Compte	Intitulé	Valeur au 31/12/1999	Mise à jour et intégration de capitaux propres	Opérations non budgétaires	Opérations budgétaires	Valeur au 31/12/2000		Variation 2000 / 1994
						En MF	En M□	
261	Entreprises du secteur marchand	507.898	118.898	-136	9.100	635.760	96 920,99	127.862
262	Organismes divers du secteur non marchand	110.040	85.460	-4		195 496	29 864,15	85.456
263	Administrations de Sécurité sociale	102.745	6.351	0	0	109 096	16 631,73	63.521
264	Organismes internationaux hors UE	120.096	0	0	15.463	135 559	20 665,84	15.463
265	Structures de cantonnement	-280.661	14.308	0	1.050	-265 303	-40 445,18	15.358
267	Créances rattachées	1.551	0	95	362	2.008	305.97	457
268	Créances portant sur des investissements réalisés directement ou indirectement par l'État		0	700	186	886	135.07	886
(269)	P.M.	(-29)				(-29)		(0)
26 (1)	**Totaux (261 à 268)**	**561 669**	**225 017**	**655**	**26.161**	**813 502**	**124 017,58**	**251 833**

(1) les opérations enregistrées au compte 269 – Versements restant à effectuer (-29,3 MF) sont signalées pour mémoire

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

du compte général de l'administration des finances

et des comptes d'exécution des budgets annexes pour 2000

avec

les comptes présentés à la Cour pour la même gestion

par les comptables principaux

du Trésor et des budgets annexes

En application de l'article L.O. 132-1, 2ème alinéa du code des juridictions financières, la Cour doit constater la conformité entre les comptes individuels des comptables soumis à sa juridiction et les comptes généraux de l'État.

En application des règlements spéciaux aux budgets annexes, la Cour doit aussi constater la conformité entre les comptes des agents comptables des budgets annexes et les comptes d'exécution desdits budgets.

Pour 2000, ont été produits, en application des articles 141 et 143 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, tous les comptes de gestion des comptables, la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances, les développements des recettes budgétaires, ceux des dépenses budgétaires certifiés par les ministres intéressés et ceux des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor, ainsi que les comptes de recettes et de dépenses des budgets annexes.

I) Rapprochement entre les balances générales de sortie à la clôture de la gestion 1999 et les balances générales d'entrée à l'ouverture de la gestion 2000

a) En ce qui concerne les opérations enregistrées par les comptables principaux du Trésor, telles qu'elles ressortent de la centralisation générale de leurs comptes de gestion, la balance de sortie au 31 décembre 1999, après inclusion des opérations complémentaires de l'exercice, et la balance d'entrée au 1er janvier 2000 présentent les différences ci-après :

Désignation	Balance de sortie au 31 décembre 1999	Balance d'entrée au 1er janvier 2000	Différence
Ensemble des classes 1 à 8	8 407 779 952 362,37	6 958 516 460 070,60	-1 449 263 492 291,77
Comptes de la classe 9	252 644 891 125,41	-	-252 644 891 125,41
Comptes de la classe 0 :			
- Débit	4 264 061 296 888,56	4 264 061 296 888,56	-
- Crédit	4 264 061 296 888,56	4 264 061 296 888,56	-

La différence négative constatée pour l'ensemble des comptes des classes 1 à 8 provient :

- en premier lieu, de règles particulières de présentation, conduisant notamment à des contractions de soldes en application de l'instruction n°87-128 PR du 29 octobre 1987 sur la comptabilité générale de l'État ;
- en second lieu, de corrections d'erreurs constatées pour un montant net de 159 047,40 F qui ont fait l'objet de certificats de la direction générale de la comptabilité publique et des comptables intéressés.

La différence négative intéressant les comptes de la classe 9 s'explique par la non-reprise en balance d'entrée des résultats d'exécution des lois de finances pour 1999.

b) En ce qui concerne le compte général de l'administration des finances, la balance de sortie au 31 décembre 1999, après inclusion des opérations complémentaires de l'exercice, et la balance d'entrée au 1er janvier 2000 présentent les différences ci-après, qui appellent les mêmes explications que ci-dessus, sous réserve des différences de présentation entre le compte général et la centralisation des comptes des comptables (cf. II) :

Désignation	Balance de sortie au 31 décembre 1999	Balance d'entrée au 1er janvier 2000	Différence
Ensemble des classes 1 à 8	6 061 492 291 053,54	6 177 447 146 398,09	+115 954 855 344,55
Comptes de la classe 9	252 644 891 125,41	-	-252 644 891 125,41
Comptes de la classe 0 :			
- Débit	4 263 753 797 414,22	4 263 753 797 414,22	-
- Crédit	4 263 753 797 414,22	4 263 753 797 414,22	-

La majeure partie de la différence positive intéressant les comptes des classes 1 à 8 découle de la poursuite ou de l'amélioration des innovations introduites depuis la précédente clôture des comptes dans la comptabilité générale de l'État.

Ainsi, les comptes d'immobilisations ont été sensiblement modifiés en améliorant la description de l'actif incorporel et celle des constructions militaires, en intégrant un stock

supplémentaire d'investissements en matière d'ouvrages d'infrastructure et en adoptant une description plus fine et répondant aux besoins de la gestion, du compte 218.8 « Autres immobilisations corporelles ». La valeur brute des immobilisations correspondantes a été augmentée de 46 milliards, avec contrepartie au compte 112 – « Ecart d'intégration ».

Les opérations de TVA ont donné lieu à retraitement, pour rattacher à l'exercice 2000 les encaissements et les remboursements dont le fait générateur se situe au cours de cet exercice. De nouveaux comptes de produits à recevoir (compte 706) et de charges à payer (compte 638) ont été ouverts, les écritures de contrepartie étant également passées au compte 112 – « Ecart d'intégration » pour un solde net de 61,1 milliards.

Le provisionnement des créances fiscales des administrations financières et des services du Trésor a été étendu aux créances de l'administration des Douanes, avec constitution d'une provision de 2,5 milliards, avec contrepartie au compte 112 – « Ecart d'intégration ».

De même que pour les opérations comptabilisées dans le CGAF 1999, le processus suivi est conforme aux recommandations du Conseil national de la comptabilité (avis n° 97.06 du 18 juin 1997) et aux principales normes internationales en matière de changement de méthodes comptables : les corrections relatives au passage aux nouvelles méthodes n'affectent pas le résultat de l'exercice sous revue.

II) Rapprochement entre les comptes individuels des comptables et la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances à la clôture de la gestion 2000

Pour les comptes des classes 1 à 9, les soldes de la balance de sortie au 31 décembre 2000, après inclusion des opérations complémentaires de l'exercice, ressortent respectivement à :

- 8 795 296 802 238,58 F dans la centralisation des comptes de gestion individuels des comptables ;
- 6 664 396 496 926,67 F dans le compte général de l'administration des finances.

L'écart de 2 130 900 305 311,91 F résulte uniquement d'une présentation différente des comptes : le compte général contracte, au niveau de chaque compte élémentaire, les soldes débiteurs et créditeurs figurant dans les comptes de gestion des comptables.

III) Rapprochement entre les comptes individuels des agents comptables des budgets annexes et les comptes des ordonnateurs de ces mêmes budgets

Les résultats des budgets annexes, tels qu'ils apparaissent dans les comptes de recettes et de dépenses certifiés par les ordonnateurs, sont en accord avec les résultats figurant aux comptes de gestion des agents comptables, compte tenu des présentations adoptées pour chaque budget annexe.

L'exécution du budget annexe de l'***Aviation Civile*** s'est traduite par un déficit de 521 407 075,83 F réglé par diminution d'égal montant du fonds de roulement.

Pour les budgets annexes des ***Journaux Officiels*** et de la ***Légion d'Honneur***, les excédents des recettes sur les dépenses, respectivement de 359 165 133,11 F et de 3 656 417,34 F ont donné lieu à des versements partiels de 295 800 000 F et 2 738 328,34 F au profit du budget général, les surplus de 63 365 133,11 F et de 918 089 F venant en augmentation du fonds de roulement. Ce même excédent pour les ***Monnaies et Médailles*** est resté acquis en totalité au budget par augmentation du fonds de roulement de 104 319 758,97 F.

L'excédent de recettes, soit 549 397,59 F, du budget annexe de l'***Ordre de la Libération*** a été reversé intégralement au budget général.

Le budget annexe des ***Prestations Sociales Agricoles***, présenté en équilibre au tableau G annexé au projet de loi de règlement, s'est traduit par un déficit de 522 775 754,73 F qui vient en diminution du solde du compte « résultats des exercices clos ».

Au total, les versements des budgets annexes au budget général au titre de l'exercice 2000 s'élèvent à 299 087 725,93 F.

Les recettes et dépenses nettes des budgets annexes s'élèvent, respectivement, à 108 302 081 690,99 F et à 108 878 573 814,54 F.

Après affectation des résultats ou réalisation de l'équilibre, (augmentation ou diminution du fonds de roulement, versement au budget général, versement au compte « résultats des exercices clos »), elles sont arrêtées à des montants égaux (109 346 264 521,55 F) dans les comptes des agents comptables et dans les comptes d'exécution des budgets annexes.

IV) Transports aux découverts du Trésor

Les transports aux découverts du Trésor proposés dans le projet de loi de règlement aux articles 7, 9, 10, 11 et 13 sont détaillés et commentés dans la partie du rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 consacrée aux dispositions diverses dudit projet de loi (cf. page 331).

En conséquence, la Cour, après avoir entendu M. Zuber, conseiller maître, en son rapport, M. Join-Lambert, conseiller maître, en ses observations et le procureur général de la République en ses conclusions, déclare ce qui suit :

1°) La balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances pour 2000 est en accord, tant pour les opérations du budget général de l'État que pour celles des comptes spéciaux du Trésor, avec les comptes individuels rendus par les comptables principaux du Trésor pour la même gestion.

En ce qui concerne le budget général, les recettes et les dépenses comprises dans les développements du compte général, qui s'élèvent respectivement à 1 896 754 155 038,78 F et à 2 089 047 240 985,85 F, sont conformes aux résultats des comptes de gestion desdits comptables.

Il en est de même pour les opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor, qui atteignent la somme de 578 565 071 335,18 F en recettes et de 589 816 655 092,44 F en dépenses.

2°) Les recettes et dépenses nettes des budgets annexes, après affectation des résultats ou réalisation de l'équilibre sont arrêtés à des montants égaux, soit 109 346 264 521,55 F, dans les comptes des agents comptables et dans les comptes d'exécution des budgets annexes.

3°) Les soldes des comptes mentionnés aux articles 7, 9, 10, et 11 du projet de loi de règlement, qui s'élèvent à 206 139 978 420,00 F et dont le transport aux découverts du Trésor est proposé à l'article 13 dudit projet de loi, concordent avec ceux qui apparaissent au développement de la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances.

*

La Cour fait en outre observer ce qui suit :

Certains transferts opérés au profit des collectivités territoriales à hauteur de 189 254 044 040,85 francs sont constatés sous la forme de prélèvements sur les recettes de l'État, diminuant les montants des recettes et des dépenses mentionnés ci-dessus. La Cour souligne une nouvelle fois que l'absence de principe lisible régissant le traitement budgétaire des concours aux collectivités territoriales n'est pas de nature à fournir au Parlement une vue claire et exhaustive des flux financiers correspondants. Elle estime en particulier que les concours de l'État qui sont en fait des subventions devraient être inscrits au titre IV ou au titre VI du budget général.

La Cour constate la poursuite de l'intégration des ressources et des dépenses extrabudgétaires au budget général, conformément aux dispositions de l'article 110 de la loi de finances initiale pour 1996. Toutefois, l'engagement pris par le gouvernement de procéder à toutes les régularisations « d'ici à 2001 » pourrait ne pas être entièrement respecté, en raison de difficultés particulières rencontrées pour certaines rémunérations perçues par les conservateurs des hypothèques (voir rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, page 42).

La pratique des comptes dits d'imputation provisoire s'est poursuivie, les efforts déployés pour les solder, à la suite des instructions données par la direction générale de la comptabilité publique, n'ayant encore réellement eu d'effets que à l'Agence comptable centrale du Trésor et à l'Agence comptable des impôts de Paris.

La Cour rappelle que ces pratiques contreviennent à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. Le respect des textes en vigueur impose que ces comptes soient soldés avant l'arrêt définitif du compte général de l'administration des finances.

Délibéré

Conformément aux dispositions de l'article L.O. 132. 1, 2ème alinéa, du Code des Juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté la présente déclaration.

Étaient présents : MM. François Logerot, premier président, Marmot, Berger, Ménasseyre, Brunet, Delafosse, présidents de chambre. MM. Rastoin, Mathieu, Blondel, Chartier, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Vianes, Mme Legras, MM. Bonacossa, Billaud, Lagrave, Paugam, Gravelin, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Bayle, Parthonnaud, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Cieutat, Ganser, Martin, Bertrand, Monier, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Mirabeau, Beaud de Brive, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Mordacq, Briet, Mme Bellon, MM. Nasse, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Raynal, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Lafaure, Andréani, Banquey, Mme Fradin, conseillers maîtres ; MM. Fernet, Lorit, David, Lazar, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

Était présente et a participé au débat : Mme Gisserot, procureur général, assistée de M. Frentz, avocat général.

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 8 juin 2001

Signé : Bernard Zuber

conseiller maître, rapporteur

et François Logerot

premier président

0

01,45, 51, 55, 61, 62, 65, 74
02,45, 51, 63, 73, 79, 86, 87, 99, 185, 190
03,29, 41, 52, 67, 72, 73, 79, 87, 99, 181, 189, 237
04,36, 71, 72, 77, 343
05,52
06,37, 42, 53, 54, 66, 75, 182, 185, 197, 217, 227
07,30, 41, 44, 55, 58, 60, 62, 69, 76, 78, 79, 80, 83, 99, 109, 112, 116, 189, 337, 338, 343, 351
09,43, 50, 52, 53, 60, 62, 63, 65, 72, 73, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 183, 184, 185, 343, 351, 358

1

10,55, 58, 59, 71, 76, 80, 81, 86, 94, 112, 183, 185, 340
12,52, 80, 101, 112, 190, 343
14,52, 358
16,57, 69, 81, 183, 227, 340

2

20,41, 46, 47, 48, 49, 54, 55, 63, 65, 68, 70, 74, 80, 89, 92, 119, 160, 174, 200, 201, 210, 217, 237, 243, 337, 340, 351
22,36, 56, 62, 78, 79, 81, 84
23,41, 44, 45, 52, 61, 62, 99, 112, 115, 184, 189, 343
24,63
26,46, 68, 72, 78, 80
27,37
28,52, 61, 72, 75
29,45

3

31,20, 63, 71, 76, 78
32,99, 103, 237
35,36, 52, 62, 64, 65, 69, 72, 77, 80, 185, 226, 227
36,29, 30, 38, 65, 66, 70, 75, 185, 217
37,79, 80, 85, 87, 185, 186
38,37, 43, 66, 75, 79, 81, 86, 185, 197, 217, 227
39,200, 340

7

70,25, 29, 36, 40, 45, 56, 63, 76, 79, 81, 82, 83, 85, 97, 112, 181, 182, 183, 184, 185, 227, 250, 263, 342, 343

A

acct,29, 30, 123, 175, 182, 368
ach,85
acip,368
acofa,122
acoss,17, 67, 129, 151, 223, 224
ACOSS,351
acsia,124
ademe,79, 85, 134, 186, 187, 188, 189
aerospatial,106
aerospatiale,171
afd,97, 105, 117, 162, 174, 337, 338
affsaps,228
afp,336
afpa,30, 218
afssa,228
agirc,70, 222
airfrance,108, 318
altadis,106
AN,89
anaes,228, 229, 230
anpe,225
anvar,108
arh,226, 228
arianespace,177
arrco,70, 222
arte,190
aviation civile,92, 95, 366
aviationcivile,110

B

bapsa,70, 74, 92, 165, 367
BAPSA,51, 91
bcc,124
BCE,21
bceao,124, 178
bdf,123, 144, 157, 171, 177, 337, 338
BDF,21
bdpme,105
beac,178
bei,177
berd,338

C

cadec,109
cades,7, 25, 129, 133, 135, 139, 147, 171
caisseepargne,106, 135
CC,17, 23, 89, 222, 223, 224, 234
ccr,177
cdc,107, 108, 147, 171, 175, 178, 200
CDC,20, 26, 46, 54
cdf,69, 108, 171
cea,69, 81, 275, 276, 279
centrest,178
cepme,105, 174
cfd,174
cff,133
cgmf,109
chaa,227
charges communes,49, 352
Charges communes,351
chrysler,106, 177
cipi,168, 169
cl,134, 137, 170, 178
CL,20
cnaf,71, 134, 138
CNAF,352
cnam,70
cnamts,17, 77
cnasea,29, 67, 134, 224
cnc,100, 194

cne,7, 26, 178
cnes,81
cnp,106, 170
cnrs,108
cnts,177
coface,7, 26, 133, 162, 176, 337, 338
copacif,218
cpef,227
cre,182

D

dcn,113
dgac,183
Dire,182
docfr,342

E

eads,106, 108, 109, 177
edf,342
EDF,22, 24
efg,228
efs,228, 229
emc,108
enac,303, 304
enim,72, 294, 303, 304, 308, 333
epad,133
epfr,108, 134, 137, 171, 178
eprd,107
erika,79, 80, 87
eurodisney,175

F

F2,102
F3,102
farif,78
fastif,70
FDJ,21
feder,29
feoga,29, 67, 68, 122
fimho,228, 229, 230
fisnander,174
fmi,83, 97, 128, 151, 153, 154, 156, 159
fnal,71
FNAL,20
fnh,71
forec,6, 17, 38, 65, 66, 134, 136, 217, 223, 353
framatome,170
française des jeux,102
fre,183
fsc,97, 98, 346
fse,29, 30
fspoeie,48, 54
FSPOEIE,46
fsr,153, 345, 361
fsv,136
ft,105, 107, 108, 136, 159, 171, 343
FT,21, 26, 54

G

gan,107, 174
gdf,171, 343
GDF,21, 24
giat,275

H

hervet,109, 170

I

ieom,105
ifremer,80
ign,303
in,343
ina,102, 190
industrie,57
ini,264
invs,228, 229
ipsn,69, 187

J

JO,94, 366

L

l'huma,336
la cinq,102
Légion d'Honneur,94
LH,366
lordex,178
lp,159, 161, 343
LP,54

M

mannesmann,107
matra,106
meteofrance,303
météofrance,288, 317
météo-france,25
monnaie,366
monnaies,94, 341

N

natexis,174, 178, 337, 338

O

OL,367
onac,264
onf,25
onu,66
ONU,74
opri,228
OPRI,69

P

pmu,104
PMU,21
polmar,187, 188

pomar,189

R

radio france,102, 190
ratp,69, 318, 343
recherche,57
Renault,21
rff,68, 108, 111, 171, 295, 318
rfi,102
rfo,102

S

sdr picardie,178
SEITA,41
septarte,102
services généraux,49
sggp,107, 174
sncf,68, 72, 111, 285, 295, 308, 318, 320, 343
sodeva,155
sofremi,106
sogepa,177
ss,171

T

Tchernobyl,83
tcsf,105
tge,124
tgv-est,111
thales,108
tmm,105, 107, 109

U

u3m,79, 86, 88, 209, 214
ue,8, 32, 131
UE,31
ugap,342, 343
unedic,174, 177
unesco,66

SOMMAIRE

INTRODUCTION 5

TITRE 1 – RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL 7

Chapitre I – Prévisions des lois de finances et recettes effectives 7

Chapitre II - Recettes fiscales 9

Chapitre III - Recettes non fiscales et fonds de concours 19

Chapitre IV - Prélèvements sur recettes 31

TITRE 2 – DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL 35

Chapitre I – Prévisions des lois de finances et dépenses effectives 35

Chapitre II – Dette publique et dépenses en atténuation de recettes 39

Chapitre III – Moyens des services 40

Chapitre IV – Dépenses d'intervention 64

Chapitre V – Dépenses en capital 76

Chapitre VI – Pouvoirs publics 87

TITRE 3 – BUDGETS ANNEXES 89

TITRE 4 – COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR 95

I - COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE 96

A - Résultats d'ensemble des comptes d'affectation spéciale 96

B – La gestion des comptes d'affectation spéciale 97

II - OPÉRATIONS TEMPORAIRES 109

A - Comptes de commerce 109

B - Comptes de prêts 113

C – Comptes d'avances 115

D – Autres comptes 120

TITRE 5 – LES RÉSULTATS ET LEUR FINANCEMENT 123

Chapitre I – Les résultats de l'exécution 123

Chapitre II – Le financement et la dette 139

TITRE 6 – LE BILAN DE L'ÉTAT 161

Chapitre I – Les comptes de bilan 161

Chapitre II – Les engagements hors bilan 171

Chapitre III – L'adaptation des systèmes d'information comptables et budgétaires 178

TITRE 7 – SYNTHÈSES MINISTÉRIELLES 183

Chapitre I – Environnement 184

Chapitre II – Culture et communication 188

Chapitre III – Education nationale 195

Chapitre IV – Emploi 215

Chapitre V – Santé 224

Chapitre VI – Intérieur : les concours financiers aux collectivités locales 230

Chapitre VII – Intérieur : l'agrégat « Police nationale » 240

Chapitre VIII – Justice 251

Chapitre IX – Défense 260

TITRE 8 – MONOGRAPHIE : LE BUDGET ÉQUIPEMENT ET TRANSPORTS 277

TITRE 9 – ANNEXES 331

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ SUR LES COMPTES DE 2000 359