

RAPPORT

SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN VUE DU RÈGLEMENT DU BUDGET DE L'EXERCICE 2001

Suivi des réponses des administrations

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ SUR LES COMPTES DE 2001

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 avait été communiqué au préalable aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. Ces réponses sont, le cas échéant, publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : MM. Logerot, premier président, Marmot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre. MM. Chartier, Fragonard, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Billaud, Lagrave, Cretin, Berthet, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Bouquet, Mme Boutin, MM. Chabrol, Cieutat, Ganser, Martin, Bertrand, Monier, Mirabeau, Hernandez, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, M. Pallot, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Attali, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Andréani, Banquey, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Saliou, conseillers maîtres ; MM. Fernet, Rannou, d'Albis, Doyon, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

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

M. Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 juin 2002

INTRODUCTION

Traditionnellement, le rapport de la Cour sur la loi de règlement est destiné à éclairer le Parlement sur les résultats de l'exécution des lois de finances par comparaison avec ceux de l'exercice précédent mais également avec les prévisions initiales et rectifiées ainsi que sur les incidences des opérations budgétaires et extrabudgétaires sur la trésorerie de l'État.

L'exercice auquel s'est livré la Cour cette année au titre de l'exécution des lois de finances pour 2001, s'inscrit dans un cadre nouveau. En effet, le 1^{er} août 2001, la France s'est dotée d'une nouvelle « constitution financière » avec la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Dans son rapport de l'année dernière sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour avait déjà anticipée cette évolution essentielle des finances publiques, en introduisant dans son rapport, profondément restructuré, de nouveaux développements concernant les différents résultats financiers de l'État, des approches spécifiques et synthétiques sur la gestion budgétaire des ministères, et les méthodes et outils du contrôle de gestion utilisés par les services pour diriger leur action.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances 2001, consolide ces démarches expérimentales et les élargit, en se situant d'ores et déjà dans le cadre du titre V (« De l'information et du contrôle sur les finances publiques ») de la nouvelle loi organique.

Le plan du rapport est simplifié ; il comporte quatre parties : les résultats, les analyses générales (qui relèvent souvent d'une approche « horizontale »), les synthèses ministérielles (par définition « verticales »), les comptes (et, au-delà, les systèmes d'information budgétaires et comptables). Le but est de s'approcher d'une lecture « matricielle » des dépenses de l'État.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 s'inscrit, de fait, dans le sens de deux orientations, riches de conséquences à terme : d'une part, mieux rendre compte – en dépassant le cadre des chiffres bruts – des missions et des programmes d'action de l'État, au travers de leur traduction budgétaire, et d'autre part, certifier les comptes de l'État conformément à l'article 58-4 et 5 de la LOLF, applicable à compter de 2005.

Les observations de la Cour ont été, comme à l'accoutumée, soumises à la contradiction du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mais également pour la première fois s'agissant des synthèses ministérielles, à celle de chacune des administrations concernées.

La juridiction se place ainsi, dès son examen de l'exécution des lois de finances pour 2001, dans le cadre de l'article 58, dernier alinéa, de la nouvelle loi organique, qui permet aux ministres concernés de faire accompagner le cas échéant le rapport de leurs réponses. Ces réponses figurent à la fin du présent rapport.

Le contrôle de l'exécution des lois de finances doit en effet s'effectuer non seulement avec rigueur, mais aussi dans la transparence.

S'agissant de l'exécution des crédits 2001, le déficit de l'État, qui atteint 32,04 Md€ (210,2 MdF), s'est aggravé, après cinq années d'amélioration consécutives, dans un contexte économique mondial négatif, accentué par les attentats du 11 septembre 2001. Si les recettes nettes (hors remboursements et dégrèvements d'impôts) ont augmenté de 1,7%, la croissance des dépenses a été forte, puisqu'elle s'établit à 2,4% (dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts).

Au plan international, la France résiste relativement mieux que ses partenaires au ralentissement économique, mais le ratio dette publique / PIB, contrairement à celui de la majorité de ses partenaires (Allemagne exceptée) ne baisse pas et l'excédent primaire du budget de l'État (c'est-à-dire après déduction des charges nettes de la dette) reste faible et en net recul par rapport à l'année précédente.

La modernisation des méthodes budgétaires et comptables est en bonne voie, mais doit prendre de l'ampleur, compte tenu du calendrier très serré de mise en œuvre de la LOLF, arrêté à 2006.

TITRE 1 - LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

En France, comme dans tous les pays membres de l'OCDE, coexistent deux types de résultats.

Le premier, fondé sur la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, permet de suivre l'exécution des lois de finances en recettes et en dépenses dans une pure logique de caisse et selon les règles de l'ordonnance du 2 janvier 1959, encore applicable en 2001.

Le second, fondé sur la comptabilité patrimoniale, vise à apprécier l'augmentation ou la diminution de valeur du patrimoine de l'État et obéit au principe de la constatation des droits et obligations selon lequel les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

A ces deux types de résultats s'en ajoute un troisième, en comptabilité nationale⁽¹⁾, qui s'est imposé pour la surveillance des déficits excessifs au sens de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne et du protocole annexé, parce qu'il était produit à partir d'un référentiel comptable harmonisé au niveau européen⁽²⁾.

La nouvelle loi organique a défini, dans ses articles 28 et 29, les principes auxquels devait obéir la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires et des ressources et des charges de trésorerie, et a précisé que les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguaient de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. C'est dans la perspective de son entrée en vigueur progressive que l'analyse comparée des résultats de l'exécution prend tout son sens.

CHAPITRE I - LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

I - LE BUDGET DE L'ÉTAT

En 2001, le déficit d'exécution⁽³⁾ du budget de l'État atteint 32,04 Md€ (210,2 MdF). Pour la première fois, après cinq années d'amélioration consécutives, le déficit de l'État s'est aggravé, au point de revenir, en valeur absolue, à une situation moins bonne qu'en 1999 (31,04 Md€ [206 MdF de déficit]).

(1) La comptabilité nationale permet une analyse économique d'ensemble des flux et des stocks entre agents économiques et privilégie traditionnellement un enregistrement des dettes et des dépenses dès qu'elles sont connues avec certitude ou avec une forte probabilité, et des créances et des recettes dès qu'elles sont acquises, chaque opération devant trouver sa contrepartie dans les comptes de la nation

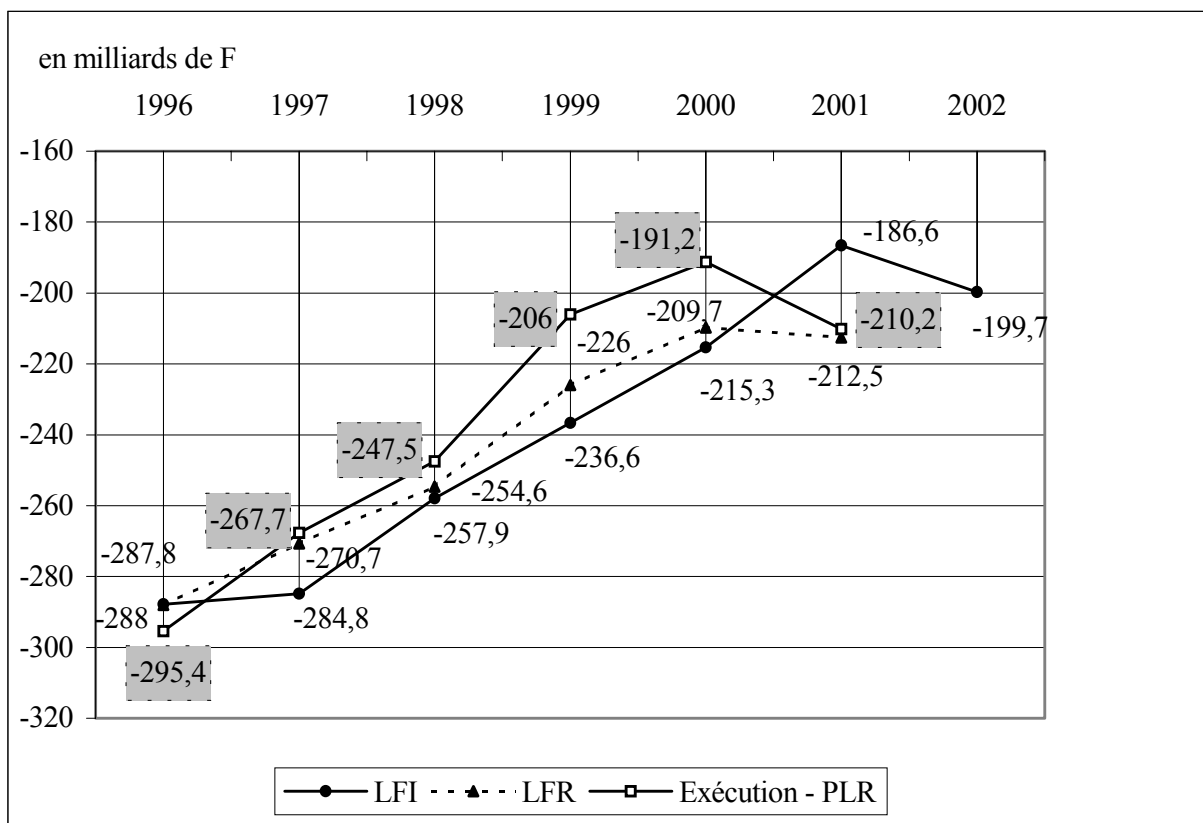
(2) Le déficit public notifié sert, depuis l'entrée dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire, à apprécier le caractère soutenable de la situation des finances publiques des Etats-membres, participant ou non à la zone euro, en application du traité CE et du Pacte de stabilité et de croissance adopté par les chefs d'État et de gouvernement le 17 juin 1997, au Conseil européen d'Amsterdam. Les gouvernements nationaux, qui présentent au Conseil ECOFIN, sous leur responsabilité, les programmes pluriannuels des finances publiques, ont souscrit leurs engagements de retour à l'équilibre, en se fondant sur un référentiel qui résulte des travaux d'élaboration d'un système de comptes nationaux (SCN 93) conduits par les institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, Nations-Unies, OCDE) et des travaux internes à l'Union européenne, qui ont débouché sur le système de comptes européens (SEC 95).

(3) Il s'agit du solde dit « d'exécution », le plus couramment utilisé, qui présente les charges et les ressources des lois de finances de l'année (budget général et comptes spéciaux du Trésor) (cf. p. 14 du présent rapport).

LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

Le renversement de tendance est très net : alors que ces dernières années, le résultat d'exécution était meilleur que l'objectif visé au moment du dépôt de la loi de finances initiale, le déficit en exécution augmente de 2,9 Md€ (19 MdF), soit de 9,9% par rapport à 2001.

Résultats d'exécution hors recettes de privatisation affectées au budget général
– hors Fonds monétaire international (FMI) – hors Fonds de stabilisation des changes (FSC).



Pour la troisième année, l'État a dégagé un solde primaire (c'est-à-dire après déduction des charges nettes de la dette) positif ; celui-ci est, cependant, en net recul par rapport à 2000 : 4,65 Md€ (30,5 MdF) en 2001 contre 6,54 Md€ (42,9 MdF) en 2000. De plus, cet excédent primaire reste très faible par rapport au montant des charges d'intérêt à couvrir.

Sur les cinq années écoulées, l'analyse de l'évolution globale des recettes et des dépenses est également significative :

Tableau 1 – Evolution des recettes et des dépenses à caractère définitif⁽⁴⁾ nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts (en valeur)

	En %				
	1997	1998	1999	2000	2001
A – recettes définitives	+6,8	+2,3	+4,4	- 0,6	+2,1
B – dépenses définitives	+4,0	+0,9	+1,7	- 1,7	+2,8

(4) Les opérations à caractère définitif comprennent les dépenses et les recettes du budget général auxquelles s'ajoutent celles des comptes d'affectation spéciale.

En 2000, les dépenses définitives avaient été réduites⁽⁵⁾ ; en 2001, elles augmentent à nouveau fortement.

S'agissant des recettes, sachant que celles de l'année 2000 avaient été "écrêtées" par le plan de baisse des impôts arrêté par le Gouvernement, elles enregistrent une évolution moins rapide par rapport aux résultats des années passées.

Cette diminution de la croissance des recettes, combinée à une forte augmentation des dépenses, explique le retour à un déficit d'exécution croissant.

Concernant le niveau du solde, les commentaires suivants méritent d'être faits.

1. L'impact de la situation économique nationale et internationale est évident.

Contrairement aux années 1999 et 2000, durant lesquelles la croissance avait été respectivement de 3,2% et 3,8%, les perspectives économiques de la France se sont progressivement dégradées en 2001, passant d'une croissance prévue de 3,3%, au moment de l'établissement des prévisions réalisées à l'automne 2000⁽⁶⁾, à 2,3% un an plus tard⁽⁷⁾, pour arriver à une croissance effective en 2001 de 1,8%, selon les comptes nationaux publiés par l'INSEE le 26 avril 2002⁽⁸⁾.

L'évolution des trois facteurs de la croissance traduit bien le ralentissement de la demande mondiale adressée à la France :

- le ralentissement de l'économie américaine, renforcé par les attentats du 11 septembre 2001, explique la faible progression des exportations en 2001 (+0,5%) ;
- l'investissement des entreprises s'est fortement ralenti au cours de cette même année, notamment dans les derniers mois : avec +2,9%, la progression de la formation brute de capital fixe (FBCF) des entreprises est en 2001 très inférieure à celle de l'an 2000 ;
- la consommation des ménages reste la principale composante de la croissance : elle est soutenue par les baisses d'impôts et des créations d'emplois, en forte diminution cependant par rapport à 2000 : 226 000 contre 570 000 dans le secteur marchand ; la hausse du pouvoir d'achat des ménages reste forte en 2001 (+3,3%), encore plus qu'en 2000 (+2,8%).

2. L'impact des baisses d'impôts décidées en 2000 et 2001 n'est pas moins clair :

- la baisse significative d'impôts arrêtée en 2000 (près d'un point de PIB), au bénéfice des ménages et des entreprises, a pesé sur les résultats de 2001 ;
- en 2001, l'évolution spontanée des recettes fiscales a provoqué un surplus de recettes de 17 Md€ (112 MdF) : 72% de ces recettes, soit 12 Md€ (80 MdF), ont été redistribuées sous forme de baisse d'impôts ;
- après deux ans consécutifs de croissance forte, la croissance plus modérée de l'économie en 2001 et la continuation de la politique de baisse des impôts ont conduit

(5) Notamment sous l'effet des changements de périmètre.

(6) Pour le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2001 (les prévisions étaient données sous la forme d'une fourchette : 3 à 3,6%).

(7) Pour le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2002 (la fourchette donnée était de 2,5 à 2,25%).

(8) Institut national de la statistique et des études économiques/Prévision (les prévisions sont de 1,4% à 1,6% pour 2002).

à un tassement de l'augmentation des recettes, et donc à une dégradation des résultats, qui repassent sous la barre des 30 Md€ (environ 200 MdF), retardant ainsi l'assainissement budgétaire.

3. La forte croissance des dépenses de l'État, et notamment du service de la dette, un des postes les plus contraignants des dépenses, a contribué à la dégradation du déficit public en 2001.

La charge brute de la dette avait recommencé à augmenter en 2000. Elle s'est alourdie encore en 2001 : 38,72 Md€ (254 MdF) en 2000, 39,3 Md€ (257,9 MdF) en 2001. L'objectif de maîtrise de la charge budgétaire de la dette n'est pas réellement réalisé, compte tenu de l'effet cumulé des déficits et de l'épuisement du bénéfice de la baisse des taux observée ces dernières années.

4. La prévision du déficit pour 2002 paraît difficile à tenir : affichée à 30,4 Md€, elle est, d'une part, très inférieure au dernier résultat connu (celui de l'exécution 2001 : 32 Md€), et, d'autre part, fondée sur un taux de croissance (2,3%), révisé à la baisse dès février 2002 (1,5%)(9). Le déficit public de l'année de référence (2002) du nouveau programme de stabilité et de croissance 2003/2005 risque donc de se révéler plus élevé que prévu, ce qui ne peut pas rester sans conséquence sur l'exécution du programme lui-même.

Par ailleurs, la Cour a relevé, au regard de la réglementation existante, l'existence du report de charges suivant : les crédits ouverts dans le cadre de la tranche 2001 (0,3 Md€ [2 MdF], comme en 2000 et en 2002) du plan pluriannuel 2000-2002 de mesures d'urgence en faveur des hôpitaux pour le remplacement des personnels en congé ont été reportés sur 2002 et la dépense afférente, a été intégralement imputée en 2002, ce glissement allégeant donc la progression de la dépense en 2001 de 0,3 Md€ (2 MdF), soit 0,1% dans le périmètre retenu par le ministère des finances(10).

II - LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES AU REGARD DES RÈGLES ET DES OBJECTIFS EUROPÉENS

1) - Le déficit public notifié à la Commission européenne

En 2001, le déficit public notifié à la Commission européenne(11) s'est accru de 1,5 Md€ (9,8 MdF) et, hors recettes des ventes de licences UMTS, de 2,8 Md€ (18,4 MdF), après cinq années consécutives de baisse. Il s'est élevé à 20,3 Md€ (133,2 MdF) et à 1,4% du PIB, soit une amélioration de 1,6 point de PIB par rapport à 1997. Ce résultat ne doit pas masquer le fait préoccupant de l'arrêt des améliorations et la dégradation de 0,1 point de PIB relevée en 2001. Il est, par ailleurs, éloigné de la prévision de 1% associée au projet de loi de finances pour 2001. Hors recettes des ventes de licences UMTS, le ratio atteint -1,5% du PIB.

Prenant en compte les gains sur contrats d'échange de taux d'intérêt, le déficit public notifié est inférieur de 320 M€ (2 099 MF) au besoin de financement des administrations publiques qui s'est lui-même accru, dans le même temps, de 1,6 Md€ (10,5 MdF), au même rythme que le PIB.

(9) Perspectives économiques 2002-2003 (février 2002).

(10) Cf. pp. 56 et suivantes du présent rapport.

(11) Données actualisées au 26 avril 2002.

Tableau 2 – Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
en milliards d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	01/00
En valeur absolue						
État	-44,7	-38,9	-33,4	-33,7	-33,8	-0,1%
Organismes divers d'administration centrale	9,2	1,5	3,4	5,1	6,4	1,4%
Administrations publiques locales	2,9	4	4,3	2,9	2,9	0%
Administrations de sécurité sociale	-5,4	-1,4	3,7	6,8	3,9	-2,9%
Total des APU	-38	-34,9	-22	-19	-20,6	-1,6%
En % du PIB						
État	-3,6%	-3%	-2,5%	-2,4%	-2,3%	
Organismes divers d'administration centrale	0,7%	0,1%	0,2%	0,2%	0,4%	
Administrations publiques locales	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%	
Administrations de sécurité sociale	-0,4%	-0,1%	0,3%	0,6%	0,3%	
Ensemble administrations publiques	-3%	-2,7%	-1,6%	-1,4%	-1,4%	
Déficit public notifié	-38	-34,9	-22	-18,7	-20,6	
En % du PIB	-3%	-2,7%	-1,6%	-1,3%	-1,4%	
Déficit public hors licences UMTS*					-1,5%	

(*) La vente de licences UMTS a représenté 1,2 Md€ en 2001

La hausse du besoin de financement des administrations publique recouvre, comme les années passées, plusieurs évolutions différentes :

- si la situation est moins bonne pour l'État par rapport à l'année 2000 en comptabilité budgétaire, le besoin de financement en comptabilité nationale est stabilisé au niveau élevé de -33,8 Md€ (221,7 MdF), c'est-à-dire qu'il ne se réduit plus ;
- le produit de la vente des licences UMTS affecté au Fonds de réserve des retraites a augmenté de 1,2 Md€ (7,8 MdF) la capacité de financement des organismes divers d'administration centrale ;
- l'excédent des administrations locales, apparu en 1996, se confirme mais reste identique à celui de 2000 (+2,9 Md€ [19 MdF]), en deçà du point haut atteint en 1999 (+4,3 Md€ [28 MdF]), en raison de la forte croissance de leurs investissements ;
- la capacité de financement des administrations de sécurité sociale diminue de 2,9 Md€ (19 MdF). Cette évolution défavorable ne peut être imputée aux seules actions placées sous la responsabilité du gouvernement, car elle résulte pour une large part des orientations prises par les partenaires sociaux dans la gestion des prélèvements sociaux⁽¹²⁾. Les bonnes rentrées de CSG et la nouvelle affectation d'impôts ont masqué la forte progression des dépenses d'assurance maladie et le déficit du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, le FOREC.

La persistance d'un fort déficit de l'État et la réduction de l'excédent des comptes des administrations de sécurité sociale, si elles devaient se confirmer, pourraient compromettre la réalisation de l'équilibre des comptes des administrations publiques en 2004/2005.

(12) Cela concerne à la fois le non-versement au premier trimestre 2001 des cotisations à l'Association pour la gestion financière du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO qui se substitue à l'ASF et la baisse du taux de cotisation de l'UNEDIC.

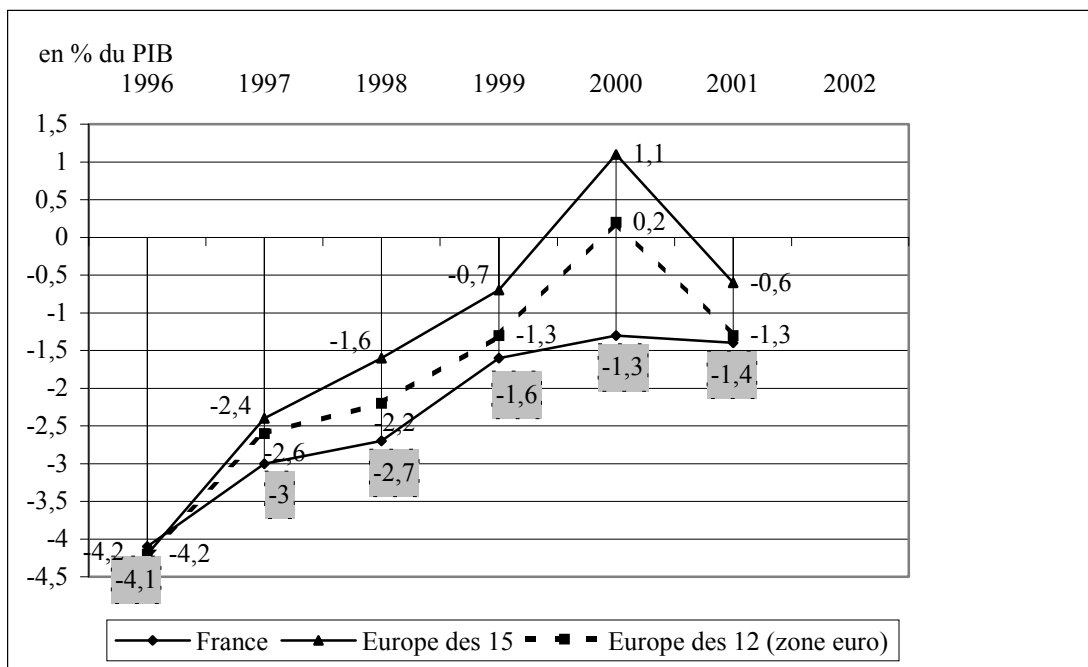
Les recommandations de la Commission européenne concernant les grandes orientations de politique économique pour 2002 relèvent que le dépassement de l'objectif de déficit, fixé, initialement, dans le rapport économique, social et financier de l'automne 2000 à 1% du PIB pour 2001, est imputable à la conjoncture qui a réduit les recettes fiscales, mais aussi à la hausse plus forte que prévu des dépenses nominales.

2) - Les comparaisons européennes

Les comparaisons des déficits (ou excédents) publics entre 2000 et 2001 sont rendues plus difficiles par la très grande différence d'ampleur qu'ont représenté, au cours des deux années, les ventes des licences UMTS (dont le produit, du fait de leurs règles de comptabilisation, a été concentré, dans la majorité des cas, sur le seul exercice 2000). En faisant abstraction de ce phénomène, il y a eu, globalement, au niveau de l'Europe des quinze et de celle des douze (zone euro), une dégradation, de l'ordre d'un demi point de PIB, qui s'explique, tout à la fois, par la baisse de certains niveaux d'excédents par rapport à l'année antérieure (Royaume-Uni, Irlande et Pays-Bas notamment) et par l'augmentation de la taille de trois des quatre derniers déficits publics existant (Allemagne, Portugal et France).

On observe, cependant, que le nombre des Etats parvenus à un niveau proche de l'équilibre ou excédentaire s'est encore accru (il y en a eu onze en 2001, l'Autriche, la Grèce et l'Espagne étant venus s'ajouter aux huit Etats-membres qui, en 2000, s'étaient déjà trouvés dans cette situation). L'excédent public s'est accru pour certains Etats-membres (Suède, Danemark et Belgique) et le déficit public s'est réduit en Italie. La France, avec un déficit de 1,4% du PIB, s'est retrouvée au 12^{ème} rang, à égalité avec l'Italie.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques
des principaux pays européens (% du PIB)



Source : Eurostat (21 mars 2002/données avec recettes UMTS)

Pour la cinquième année consécutive, la France, globalement, a obtenu un solde primaire positif (après déduction des charges nettes de la dette), mais celui-ci reste très faible (1,8% du PIB) par rapport aux charges d'intérêt à couvrir (3,2% du PIB). Cette situation explique

pourquoi la dette publique française continue à croître, en termes d'encours, plus vite que celle de ses partenaires.

3) - Les perspectives pluriannuelles comparées

Les pays européens sont généralement optimistes quant à la croissance, puisqu'ils prévoient tous des taux compris entre 2,5% et 3% pour la période 2003/2005.

Pour la France, le programme pluriannuel de finances publiques 2003-2005, communiqué le 7 décembre 2001 à la Commission européenne, indiquait les orientations du gouvernement en matière de politique budgétaire à moyen terme ; sur la base de deux hypothèses de croissance annuelle arrêtées autour de la moyenne des cinq dernières années (2,8%) : 3% et 2,5%, le besoin de financement des administrations publiques passerait de -1,4% du PIB en 2001, à 0 en 2005 (avec une croissance à 2,5%).

Pour atteindre l'objectif de 0%, les dépenses publiques totales ne devraient pas augmenter dans leur ensemble de plus de 4%, en volume, entre 2003 et 2005.

Pour l'État, l'objectif est une croissance cumulée des dépenses budgétaires en volume de 1% de 2003 à 2005 (1% de 2002 à 2004 dans la précédente programmation).

Le fait que les hypothèses de croissance pour 2002 ont déjà été sérieusement et légitimement révisées à la baisse concourt à l'évidence à fragiliser ce programme qui concentre l'effort budgétaire sur la fin du plan, essentiellement l'année 2004, compte tenu du rebond attendu de la croissance à compter de 2003.

L'année 2001 qui a été marquée par la concomitance d'une croissance ralentie et la légère augmentation d'un déficit qui s'établissait déjà à un niveau élevé au regard de la situation de beaucoup d'États-membres de l'Union européenne a mis en évidence le rôle qu'avait joué précédemment la conjoncture dans la réduction des déficits. Cette situation appelle d'autant plus l'attention que la France aura, comme ses partenaires européens, à faire face, à brève échéance, à l'alourdissement significatif de certaines dépenses publiques liées au vieillissement démographique et à la nécessité de faire des choix dans le domaine de la santé publique.

Il convient donc de se préparer, en distinguant mieux le solde conjoncturel, qui dépend de la situation de l'économie, du solde structurel, calé sur la tendance de moyen terme de la croissance, à agir sur ce dernier, en privilégiant l'effort de maîtrise des dépenses publiques, et, le cas échéant, en augmentant les recettes de manière permanente.

CHAPITRE II - LES DIFFERENTS RÉSULTATS DE L'ÉTAT

Il est intéressant de noter au préalable que la procédure d'arrêté des comptes de l'État a été nettement améliorée au cours des dix dernières années tant en ce qui concerne les délais de passation des écritures de fin de gestion que les conditions de centralisation des données et de vérification de la balance générale des comptes. La période complémentaire a été réduite d'un mois et demi (elle a été close le 25 janvier pour l'exercice 2001 au lieu du 8 mars pour l'exercice 1992), et la signature du compte général de l'administration des finances (CGAF) par le ministre a été avancée de près de trois mois (29 mars 2002 contre 21 juin 1993). Cette réduction des délais, à laquelle la Cour a contribué et qui est cohérente avec les obligations de notification du déficit des administrations publiques à la Commission européenne début mars, comme avec le raccourcissement général des délais de production des comptes des entreprises, a été rendue possible par la modernisation des systèmes d'information comptables.

Mais l'arrêté des comptes nécessite encore deux mois entre la fin de la période complémentaire et la signature du CGAF par le ministre, en raison du nombre des opérations d'ordre et d'inventaire et des vérifications comptables manuelles. Le besoin de financement exprimé selon le système SEC 95 est établi à partir des données détaillées de la comptabilité budgétaire, et les opérations de retraitement laissent peu de place, avant la notification à la Commission européenne, aux vérifications comptables et au recensement des engagements pris par l'État qui ont fait naître des droits constatés d'autres administrations publiques. La mise en œuvre du système ACCORD (Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État) devrait toutefois permettre de réduire les délais de centralisation et de produire une comptabilité en droits constatés qui ne soit plus une simple réflexion des résultats d'exécution des lois de finances.

Les résultats de l'État – budgétaires, patrimoniaux et de comptabilité nationale – sont multiples et donnent des informations comptables de nature très diverse. Ils doivent donc être rapprochés les uns des autres et mis en cohérence.

I - LES SOLDES BUDGÉTAIRES

A - LES SOLDES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES LOIS DE FINANCES

Un premier solde budgétaire est issu de la réflexion des résultats d'exécution des lois de finances dans la balance générale des comptes. Il se monte à -31,22 Md€ (-204,79 MdF), soit -2,12% du PIB. Il augmente de 0,6% par rapport au résultat 2000 (-31,03 Md€ [-203,54 MdF]), soit -2,19% du PIB. Mais l'inclusion des opérations avec le FMI et le fonds de stabilisation des changes (FSC) dans le calcul de ce solde fausse la lecture des résultats d'exécution, compte tenu de la forte volatilité des opérations entre la France et le FMI qui sont retracées au compte spécial du Trésor n° 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international » et surtout de leur nature même qui ne correspond à aucun mouvement de caisse réel.

Le deuxième solde dit en exercice comptabilise les recettes et les dépenses budgétaires effectuées en application des lois de finances d'une année donnée. Il permet d'exercer une fonction de contrôle, car il a fait l'objet d'une prévision et d'un vote du Parlement. Le déficit prévu en loi de finances initiale (-28,5 Md€ [-186,6 MdF]), soit -1,9% du PIB, amené en loi de finances rectificative à -32,8 Md€ (-212,5 MdF), soit -2,2% du PIB, s'établit finalement à -32,039 Md€ (-210,160 MdF) hors opérations avec le FMI, soit 2,18% du PIB. C'est l'indicateur budgétaire le plus commenté.

Le troisième solde dit en gestion retrace les opérations de la gestion en cours qui peuvent se rapporter aux lois de finances de trois années⁽¹³⁾. Il permet de mesurer l'incidence des opérations de l'année sur le besoin de financement de l'État et sur l'encours de sa dette. Il est calculé hors FMI, mais inclut le FSC. Il se monte à -40,143 Md€ (-263,322 MdF) hors opérations avec le FMI, soit -2,7% du PIB. Il augmente de 51% par rapport à l'année 2000, où il était de -26,579 Md€ (-174,350 MdF).

Le résultat en loi de règlement corrige les soldes d'exécution 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 et même s'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. Cet indicateur est le plus exhaustif, mais n'est que rarement analysé, car, jusqu'à maintenant il était produit trop tardivement. Ce résultat budgétaire s'élève à -33,57 Md€ (-220,2 MdF), soit -2,28% du PIB.

Tableau 3 – Les quatre résultats d'exécution budgétaire

En milliards et en % du PIB

	Md€	MdF	En % du PIB
Solde d'exécution des lois de finances	-31,220	-204,792	-2,12%
Solde en exercice	-32,026	-210,081	-2,18%
Solde en gestion	-40,143	-263,322	-2,7%
Solde en loi de règlement	-33,570	-220,204	-2,28%

La Cour considère que tous les soldes d'exécution budgétaire devraient être présentés hors FMI, car toutes les opérations entre la France et le FMI sont immédiatement contrebalancées par un mouvement de sens contraire sur le portefeuille de bons du Trésor non négociables et sans intérêt que le Fonds a souscrits. Il convient donc, dans la comptabilité budgétaire, de tirer pleinement les conséquences du transfert des actifs et des passifs du FMI à la Banque de France au 1^{er} janvier 1999, alors que les mouvements d'opérations transitaient auparavant par le Fonds de stabilisation des changes. Quant au fonds de stabilisation des changes (FSC) lui-même, dont le poids est devenu marginal, seule la partie relative aux opérations de change des comptes publics devrait être prise en compte dans les différents soldes d'exécution budgétaire.

B - LES SOLDES EN EXERCICE ET EN GESTION

Le déficit en exercice pour 2001 est l'addition des dépenses anticipées de l'exercice 2001 effectuées en 2000 (-2 612 M€ [-17,13 MdF]) et du solde net constaté en gestion courante (-28 809 M€ [-188,9 MdF]) et au titre des opérations de la période complémentaire 2001 (-606 M€ [-3,9 MdF]). Il s'élève à -32,03 Md€ (-210,1 MdF) en 2001 contre -29,1 Md€ (-191,05 MdF) en 2000.

Le déficit en gestion 2001 est lui-même l'addition du solde net des opérations de la période complémentaire 2000 (-8 220 M€ [-53,9 MdF]), du solde net de la gestion courante (-28 809 M€), des dépenses anticipées de l'exercice 2002 (-2 688 M€ [-17,6 MdF]) et de la

(13) 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.

LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

variation des comptes d'imputation provisoire (-426 M€ [-2,7 MdF]). Il atteint -40,1 Md€ (-263,3 MdF) en 2001 contre -26,6 Md€ (-174,3 MdF) en 2000.

Tableau 4 – Soldes d'exécution des lois de finances en 2001

en millions d'euros

Exécution des lois de finances	Gestion 1999	Gestion 2000	Gestion 2001	Gestion 2002	Résultat en exercice	
					En M€	En MF
- pour 1998	-11 061					
- pour 1999	-23 396	-5 564			-31 405	-206 001
- pour 2000	-2 520	-18 386	-8 220		-29 126	-191 054
- pour 2001		-2 612	-28 809	-606	-32 026	-210 081
- pour 2002			-2 688			
Variation des comptes d'imputation provisoire	21	-17	-426			
Découvert d'exécution en gestion	-36 947	-26 579	-40 143			
En MF	-242 356	-174 350	-263 322			

Le résultat en exercice se dégrade de près de 10%, en raison de l'augmentation du déficit en gestion courante, alors que les opérations de la période complémentaire 2001 se situent à un niveau très faible (-606 M€ [-4 MdF]).

La dégradation du découvert d'exécution en gestion est beaucoup plus élevée. Elle représente un accroissement du déficit de 13 564 M€ (88,97 MdF), soit une hausse de 51% par rapport à l'exercice 2000, qui avait été très favorable. Les facteurs explicatifs sont le poids du déficit en gestion courante 2001, les dépenses complémentaires de l'année 2000 (8 820 M€ [57,85 MdF]) exécutées en gestion 2001 et les dépenses anticipées de 2002. En outre, l'apurement des comptes d'imputation provisoire, auquel il a été procédé activement en fin d'année, a eu un effet, au demeurant modeste, d'aggravation du déficit en gestion⁽¹⁴⁾.

Ces deux résultats donnent des informations différentes mais complémentaires sur les encaissements et décaissements. Le solde en exercice privilégie le fait générateur des lois de finances, mais fait l'impasse sur les opérations réellement exécutées dans l'année et sur leur financement. Le solde en gestion est représentatif du montant net issu de l'exécution budgétaire qui doit être financé par emprunt, mais masque le fait générateur des flux de caisse. Le premier a plutôt tendance à amortir les évolutions résultant des choix budgétaires, le second, au contraire, les amplifie.

La Cour souligne que l'évolution comparée du résultat en exercice et du résultat en gestion fait bien ressortir le caractère exceptionnel de la gestion 2000 et la difficulté à tenir les engagements de retour à l'équilibre budgétaire en 2004.

(14) La variation des comptes d'imputation provisoire ayant donné lieu à des mouvements effectifs de caisse dégage un solde débiteur de 426 M€ (-2,79 MdF) en 2001 et de 17 M€ (-112 MF) en 2000, alors que le solde était créditeur de 21 M€ (138 MF) en 1999. L'origine de l'écart entre 2000 et 2001 semble liée principalement aux mouvements sur une série de comptes 475.1 relatifs aux imputations de recettes chez les comptables centralisateurs.

C - LE RÉSULTAT DE L'ANNÉE

Tableau 5 – Résultat en loi de règlement

en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001
I. Augmentation des découverts du Trésor				
Excédent des dépenses sur les recettes du budget général	-38 467	-32 813	-29 315	-31 605
Résultat net du CST "Pertes et bénéfices de change"	-56	-21	-307	-86
Remises de dettes aux pays les moins avancés	-271	-357	-80	-85
Pertes sur des opérations du FDES		-8		
Pertes et profits sur emprunts et engagements	-522	-736	-673	-1 633
Reprise sur antérieurs des primes et décotes		-3 532		
Perte de trésorerie		0		-0,1
Abandon de créances			-16	
Pertes sur le compte d'avance n° 903-52 "Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur"			-1 682	-169
Total I	-39 316	-37 467	-32 073	-33 578
II. Atténuation des découverts du Trésor				
Résultats nets des comptes spéciaux clos au 31.12	26	1 577	640	8
Apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14	97			
Régularisation d'opérations antérieures avec incidence sur les découverts	0,3		7	
Total II	123	1 577	647	8
Total net à transporter aux découverts du Trésor	-39 193	-35 890	-31 426	-33 570
En MF	-257 089	-235 424	-206 140	-220 204

Le compte de résultat budgétaire de l'année en loi de règlement est constitué, en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, du solde d'exécution en exercice du budget général, des profits et pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor et des pertes et profits sur emprunts et engagements qui résultent éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie.

Après trois années de baisse, le montant net à transporter aux découverts du Trésor augmente à nouveau, en 2001, de 6,8% (-33 570 M€ [-220,2 MdF] contre -31 426 M€ [-206,1 MdF]) en 2000). Outre la dégradation du déficit d'exécution du budget général à hauteur de 2 290 M€ (15,02 MdF)⁽¹⁵⁾, cette hausse reflète la perte nette sur emprunts et engagements pour 960 M€ (6,3 MdF) que compensent le moindre effet en 2001 de la perte sur le compte d'avances aux départements sur le produit de la vignette automobile et la quasi-disparition des recettes nettes sur les comptes spéciaux.

La Cour recommande que l'effet de la suppression du décalage d'un mois de la TVA et les annulations de dettes qui augmentent en loi de règlement les montants à transporter aux découverts du Trésor soient reclassés en opérations budgétaires. Ce résultat est, par définition, très dépendant du classement des opérations en opérations budgétaires ou en opérations de trésorerie, sans effet sur le solde⁽¹⁶⁾. Elle souligne aussi la nécessité de mettre en place un système de comptes qui assure un suivi des opérations en engagements.

(15) Le montant des charges est de 268 669 M€ (1 762,3 MdF) et celui des recettes après déduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes est de 237 064 M€ (1 555 MdF).

(16) Cf. ci-après « la gestion des autorisations de trésorerie, pp. 105 et suivantes.

II - LE RÉSULTAT PATRIMONIAL

A - LES ÉVOLUTIONS COMPARÉES DU RÉSULTAT PATRIMONIAL ET DU SOLDE D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le résultat patrimonial a dégagé une perte de 29,37 Md€ (-192,66 MdF) en 2001, en hausse de 3,3% sur 2000 et de 8,5% sur 1999. La dégradation tient principalement au résultat d'exécution hors FMI-FSC et, à un moindre degré, à l'augmentation de la dotation aux amortissements et aux provisions, comme le montre le tableau ci-dessous. L'amélioration de 21% du résultat patrimonial par rapport à 1998 n'est pas significative, car les chiffres de cette année ne peuvent être comparés à ceux des années suivantes, en raison des aménagements notables qu'a connus le CGAF en 1999 et en 2000.

Tableau 6 – Passage du solde budgétaire au résultat patrimonial

En milliards d'euros

	1998	1999	2000	2001		01/00	01/98
	Md€	Md€	Md€	Md€	MdF		
Résultat d'exécution hors FMI et FSC	-37,73	-31,40	-29,15	-32,04	-210,16	6,4%	-15,1%
Opérations du budget général et des CST inscrites à des comptes de bilan (+)	19,94	17,61	15,81	16,3	106,6	3,1%	-18,3%
Recettes sur créances des années antérieures (-)	-10,38	-10,54	-10,99	-10,76	-70,6	-2,1%	3,7%
Restes à recouvrer sur créances de l'année courante (+)	12,29	12,44	13,23	14,1	92,5	6,6%	14,7%
Compléments de droits sur créances nées au cours des années antérieures (+)	1,17	1,19	1,097	1,33	8,7	21,2%	13,7%
Reversements de fonds (-)	-0,07	-0,045	-0,003	0	0,002	0,0%	0,0%
Charges à payer TVA (-)	0	0	-1,036	-0,35	-2,3	-66,2%	
Produits à recevoir TVA (-)	0	0	-0,47	0,7	4,6	48,9%	
Dotations aux amortissements et aux provisions (-)	-12,94	-28,51	-31,29	-34,01	-223,1	8,7%	163%
Reprises sur amortissements et provisions, étalement des produits, transfert de charges (+)	0,1	17,85	20,26	20,49	134,4	1,1%	ns
Opérations de la dette (-)	0	-0,16	-0,02	-0,06	-0,4	ns	ns
Pertes et profits et divers (-)	-9,54	-5,503	-5,86	-5,015	-32,9	-14,4%	-52,6%
Résultat patrimonial	-37,16	-27,07	-28,42	-29,37	-192,66	3,3%	21,0%
Evolution n/n-1 (en %)	38,3%	-27,1%	5,0%	3,3%	3,3%		
En MdF	-243,75	-177,56	-186,42	-192,66			

L'écart positif de 2,67 Md€ (17,15 MdF) entre le résultat d'exécution budgétaire et le résultat patrimonial en 2001 est la résultante de plusieurs opérations de sens contraire, principalement la déduction des opérations du budget général et des comptes spéciaux du Trésor qui sont inscrites à des comptes de bilan (+16,3 Md€ [+106,6 MdF]), le solde des opérations en droits constatés sur les créances et les compléments de droits (+4,67 Md€ [+30,6 MdF]), les dotations nettes aux comptes d'amortissement et de provisions (-13,5 Md€ [-88,7 MdF]) et les pertes et profits et divers (-5,01 Md€ [-32,9 MdF]).

B - LES DIFFÉRENCES AVEC LE DÉFICIT NOTIFIÉ EN COMPTABILITÉ NATIONALE

Le rapprochement des retraitements fait apparaître des écarts de méthode très significatifs avec la comptabilité nationale, comme cela ressort du tableau suivant.

LES DIFFÉRENTS RÉSULTATS DE L'ÉTAT

Tableau 7 – Les retraitements en comptabilité nationale et en comptabilité patrimoniale en 2001

En milliards

Comptabilité nationale	Md€	MdF	Comptabilité patrimoniale	Md€	MdF
Correction droits constatés	-0,5	-3,1	Correction droits constatés	+4,8	+32
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-0,3	-1,6	Opérations inscrites à des comptes de bilan	+16,3	+106,6
Opérations budgétaires à incidence sur le besoin de financement	-0,9	-6,1	Dotations aux amortissements et aux provisions	-13,5	-88,7
			Pertes et profits et divers	-5	-32,9
Total	-1,7	-10,8	Total	+2,6	+17

Alors que les deux comptabilités sont établies en droits constatés, les corrections à ce titre ont des effets très différents. En comptabilité patrimoniale, le total des corrections dégage un solde positif de 4,8 Md€ (+32 MdF), qui se trouve ramené à 1,7 Md€ (28,9 MdF) en tenant compte d'une annulation de droits constatés logée dans les pertes et profits et divers. En comptabilité nationale, les corrections pratiquées majorent le déficit de l'État notifié de 477 M€ (3,13 MdF).

La Cour réitère son souhait d'un véritable effort de rapprochement des méthodes d'élaboration du résultat patrimonial et du résultat en comptabilité nationale afin de pouvoir limiter à un minimum strictement irréductible les différences d'approche comptable.

III - LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ NATIONALE

A - L'ANALYSE DES RETRAITEMENTS

Les données qui suivent correspondent aux comptes nationaux provisoires des administrations publiques notifiés le 12 mars 2002 à la Commission européenne.

1) - Le mode de calcul du déficit de l'État notifié

Le déficit de l'État notifié est présenté par déduction du solde d'exécution budgétaire, tantôt en excluant le FMI et le FSC, tantôt en n'excluant que le FMI. Comme pour les soldes budgétaires et pour le résultat patrimonial, la bonne présentation devrait être hors FMI et hors FSC.

En 2001, le déficit notifié, qui s'établit à -33 692 M€ (-221 MdF), a été supérieur de 1 654 M€ (10 850 MF) au solde hors FMI et hors FSC.

Cette différence résulte de retraitements des opérations budgétaires qui tendent tous à majorer le montant du déficit : les corrections de droits constatés pour -477 M€ (-3 129 MF), les reclassements d'opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine pour -267 M€ (-1 751 MF), les opérations non budgétaires qui affectent la capacité de financement pour -925 M€ (-6 068 MF), enfin les corrections systématiques apportées par l'INSEE pour -5 M€ (-33 MF)⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Les données révisées au 26 avril 2002 qui aboutissent à porter le déficit notifié de -33 692 M€ (-221 MdF) à -33 803 M€ (-221,7 MdF) résultent des corrections de droits constatés, qui sont majorées de 137 M€ (899 MF), et des corrections INSEE, qui allègent le déficit de 26 M€ (170,5 MF).

LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

Tableau 8 – Passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit notifié

En millions d'euros

	1998 (déf.)	1999 (déf.)	2000 (déf.)	2001 (prov.)	(en MF) 2001
Solde d'exécution hors FMI et FSC	-37 734	-31 405	-29 152*	-32 038	-210 156
Corrections droits constatés	2 134	776	-2 041	-477	-3 129
Opérations budgétaires traitées en opérations financières ou de patrimoine	-2 697	-797	-1 602	-267	-1 751
Opérations non budgétaires affectant le déficit	-625	-2 069	-935	-925	-6 068
Corrections spécifiques INSEE (crédit-bail, autres)	30	68	-5	-5	-33
Capacité de financement de l'État	-38 950	-33 427	-33 709	-33 712	-221 136
Charges d'intérêts sur contrats d'échange de taux	0	0	0	20	131
Déficit de l'État notifié	-38 950	-33 427	-33 709	-33 692	-221 005
En MF	-255 495	-219 267	-221 117	-221 005	

*L'écart additionnel correspond au FSC (+26 M€)

Source : INSEE – Informations rapides – 12 mars 2002

Le déficit de l'État notifié a toujours été supérieur au résultat patrimonial. L'écart négatif est de 4,3 Md€ (28,3 MdF) en 2001 contre 4,7 Md€ (30,5 MdF) en 2000. Le solde net des investissements et dotations en capital en valeur brute, après déduction des dotations aux amortissements et des plus et moins-values sur opérations financières, explique 1,8 Md€ (11,9 MdF) de cet écart, les autres corrections en droits constatés et divers 2,5 Md€ (16,5 MdF). Ces écarts ont donc bien deux composantes, l'une qui est parfaitement compréhensible et qui correspond à des différences de méthode irréductibles, l'autre qui l'est moins, car elle souligne les progrès qui restent à accomplir pour parvenir à une comptabilité d'exercice.

Mais compte tenu des modalités d'exploitation de la comptabilité budgétaire par les comptables nationaux, un crédit qui n'a pas été inscrit dans l'une des lois de finances, qui s'exécutent sur trois exercices, ne peut être inclus dans le besoin de financement de l'État, à moins que l'on ne constate une dette vis-à-vis d'une autre administration publique.

Ainsi l'engagement de l'État de participer au financement du plan Hôpital à hauteur de 305 M€ (2 MdF) en 2001 n'a pas été respecté. Aucune créance n'a été comptabilisée dans les comptes des administrations de sécurité sociale, et les comptables nationaux n'ont procédé à aucune correction.

A contrario, les comptes nationaux ont inscrit une dette de 2,4 Md€ (15,7 MdF) au compte du FOREC⁽¹⁸⁾ envers les régimes sociaux⁽¹⁹⁾.

2) - Les corrections en droits constatés

Les corrections en droits constatés, qui varient de façon très significative d'une année à l'autre, atteignent -477 M€ (-3 129 MF) en 2001.

Les comptables nationaux apportent des corrections en droits constatés de nature et d'importance très diverse.

- la correction usuelle la plus sensible concerne le décalage temporel de la TVA. Celle-ci s'est traduite en 2001 par un effet positif de 179 M€ (1 174 MF), alors qu'elle avait

⁽¹⁸⁾ Le FOREC est classé en administration de sécurité sociale.

⁽¹⁹⁾ Cf. page 125 du présent rapport.

renchérit le déficit de l'État de 1 220 M€ (8 MdF) en 2000⁽²⁰⁾. La méthode suivie a le mérite de pallier l'absence d'informations comptables fiables sur les recettes de TVA et les remboursements, mais n'est pas sans défaut, notamment pour les remboursements de février qui font l'objet d'une estimation à législation constante, puis d'une correction pour tenir compte de l'effet des mesures nouvelles sur les mois de janvier et de février ;

- pour la première fois, à la demande de la Cour, la TIPP est calculée en droits constatés ;
- les opérations réalisées au cours de la période complémentaire ne font l'objet de corrections que pour les montants les plus notables. La correction relative à la CADES n'a eu aucune incidence sur le solde en 2001, alors qu'en 2000 elle avait aggravé le déficit de 340 M€ (2 230 MF). Pour le fonds de compensation des organismes de sécurité sociale (FCOSS) qui tient ses comptes en comptabilité d'exercice, la différence qui résulte du retard de deux ans des régularisations sur le budget des *charges communes* (chapitre 33-91 article 40) est traitée en décalage comptable (-421 M€ en 2001 au lieu de -253 M€ en 2000 et -168 M€ en 1999). De même, l'effort de trésorerie supporté par la CNAF à hauteur de 457,3 M€ (3 MdF), en raison du non remboursement par l'État des primes de Noël 2000 et 2001, est traité en décalage comptable. Mais toutes les opérations de fin de gestion ne font pas l'objet de retraitements en droits constatés.

La Cour recommande que le déficit public notifié appréhende de manière plus précise les dépenses et recettes de l'État en droits constatés, ce qui suppose que lors des rapprochements faits entre les comptes de l'État, des établissements publics et des administrations de sécurité sociale, les comptes nationaux disposent de données comptables fiables et vérifiables en droits constatés.

Toutefois, l'évaluation du déficit public global ne dépend pas des règles adoptées, car tous les résultats sont consolidés au sein des administrations publiques.

3) - Le reclassement en opérations financières 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. Certaines opérations justifient un examen particulier :

- la suppression du décalage d'un mois pour la déduction de la TVA a été traitée, à partir de 1993, comme l'apurement progressif d'une créance des entreprises sur l'État, sans effet sur le déficit, la réduction de deux mois à un mois d'un encours de dette étant assimilée à une pure opération financière ;

Sans contester ce choix, qui est conforme au système européen des comptes - SEC 95 -, la Cour constate que l'apurement d'une dette ne saurait être assimilée dans la comptabilité de l'État à une opération de trésorerie mais à une minoration de recettes.

- les annulations de dettes sont passées en pertes en comptabilité nationale. Pour les engagements des deux sommets de Dakar, les pertes ont été constatées en totalité au début des années quatre-vingt-dix. Cela explique que les indemnités de l'Agence française de développement (AFD), à ce titre, viennent en diminution du déficit. Le

⁽²⁰⁾ Les données révisées au 26 avril 2002 corrigent le chiffre 2001 qui passe de +179 M€ à +42 M€ (+275,5 MF).

SEC 95 enregistre la comptabilisation des pertes au fur et à mesure de la signature des accords bilatéraux. L'écart comptable qui a existé au début des années quatre-vingt-dix avec le CGAF a disparu, mais il subsistera une différence majeure avec la comptabilité budgétaire tant que ces annulations de dette ne seront pas reclassées en opérations budgétaires ;

- s'agissant de la CADES, la correction totale apportée au solde d'exécution budgétaire conduit à majorer le déficit de 1 186 M€ (7 780 MF) dont 1 133 M€ (7 432 MF) pour le remboursement en capital et 53 M€ (348 MF) pour la compensation de la CRDS, les intérêts courus non échus et les intérêts échus se neutralisant. Un tel traitement paraît plus rigoureux que dans le calcul du résultat budgétaire et du résultat patrimonial où les intérêts reçus et les versements en capital sont comptabilisés en produits ;
- en comptabilité nationale, seuls les coûts de fabrication des monnaies métalliques affectent le besoin de financement de l'État. L'émission et le retrait des pièces sont traités en opérations financières. En 2005, à l'issue du délai légal, le montant des pièces non retournées donnera lieu à une annulation de dette du Trésor, sans que cette écriture conduise à majorer le déficit de l'État. En comptabilité budgétaire comme en comptabilité patrimoniale, le compte d'émission des monnaies métalliques est crédité de la valeur nominale des pièces émises et débité de la valeur des pièces retirées et des coûts de fabrication au prix de cession fixé par le Trésor.

La Cour recommande que la comptabilité des opérations budgétaires et la comptabilité patrimoniale s'alignent sur la comptabilité nationale afin d'exclure du calcul du résultat de l'État les remboursements en principal de la CADES à l'État.

4) - Opérations non budgétaires ayant une incidence sur le déficit

La principale opération concerne, comme en 2000, le retraitement des produits de privatisation des Caisses d'épargne qui ont été versés au Fonds de réserve des retraites (-718 M€, soit -4 710 MF). La vente des parts sociales des Caisses d'épargne et le transfert du produit de cession au Fonds de réserve des retraites, qui est classé parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC), sont considérés comme une seule et même opération de l'État. Ce raisonnement peut surprendre dans la mesure où l'opération concerne deux personnes morales distinctes de l'État. Il se justifie par la logique à l'œuvre dans le SEC 95 qui vise à reconstituer des circuits économiques pertinents. Il n'en constitue pas moins un écart de méthode notable avec les comptabilités patrimoniale et budgétaire. Au total, l'opération qui s'étale sur quatre exercices (2000 à 2003) grèvera le déficit de l'État de 2,9 Md€ (19 MdF).

B - LES AUTRES OPÉRATIONS À MENTIONNER

Une mention particulière doit être faite de la vente des licences UMTS et de la prime pour l'emploi :

- s'agissant des licences UMTS, la décision arrêtée par Eurostat a consisté à distinguer un actif corporel non produit, les fréquences, et un actif incorporel non financier, la licence. La vente de la licence est enregistrée en une seule fois. Les fréquences dont l'État demeure propriétaire généreront des paiements indexés sur un pourcentage (1%) de chiffre d'affaires à partir de 2004. Pour la France, la vente des licences comptabilisée en octobre 2001 a amélioré le besoin de financement de l'État en 2001 à hauteur de 1 238 M€ (8 120 MF). Comme cette recette est enregistrée en recette non fiscale, il n'y a pas de retraitement.

- la comptabilité nationale considère la prime pour l'emploi⁽²¹⁾ comme un impôt négatif sur le revenu lorsque les montants versés viennent en compensation des sommes acquittées par les ménages bénéficiaires au titre de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS, et comme une prestation d'assistance sociale en espèces au delà de ces sommes. Ainsi, 2,4 Md€ (16 MdF) ont été portés en diminution d'impôts et 2,13 M€ (14 MF) en prestations sociales. Le fait générateur est la date d'émission du rôle pour la première composante, la date de l'émission de la lettre-chèque pour la prestation. Mais cette distinction est faite à partir de données estimées et non de données comptables.

IV - L'ANALYSE COMPARATIVE DES RÉSULTATS

Le tableau ci-dessous, qui analyse l'évolution des principaux résultats budgétaires et non budgétaires, permet de faire les constatations suivantes :

- les résultats budgétaires connaissent des évolutions sensibles, tant par rapport à l'année 2000 que depuis 1998, notamment pour ce qui concerne le résultat de gestion qui enregistre une nette dégradation ;
- le résultat patrimonial est toujours plus favorable que le résultat budgétaire, bien qu'il reprenne, soit au fil de l'année, soit en opérations d'ordre et d'inventaire, l'ensemble des opérations exécutées en loi de finances ou constatées en profits et pertes exceptionnels au titre de la loi de règlement ;
- le déficit de l'État notifié ne diffère de la capacité de financement de l'État que par l'effet des droits constatés et des contrats d'échange de taux d'intérêt ;
- le déficit de l'État notifié est toujours plus élevé que les résultats budgétaires, sauf en 1999 pour le résultat en loi de règlement, en raison de la reprise sur exercices antérieurs des primes et décotes (dégradation du solde de 3,53 Md€ [23,16 MdF]).

Tableau 9 – Les principaux résultats budgétaires et non budgétaires (données disponibles au 12 mars 2002)
en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	01/00	01/98
Résultats budgétaires						
Résultat d'exécution des lois de finances	-37 112	-34 311	-31 030	-31 220	-190	+5 892
Résultat d'exécution hors FMI et FSC	-37 734	-31 405	-29 152	-32 038	-2 886	+5 696
Résultat en exercice	-37 784	-31 405	-29 126	-32 026	-2 900	+5 708
Résultat en gestion	-32 563	-36 947	-26 579	-40 143	-13 564	-7 580
Résultat de la loi de règlement	-39 193	-35 890	-31 426	-33 570	-2 144	+5 623
Résultats non budgétaires						
Résultat patrimonial	-37 167	-27 080	-28 428	-29 379	-951	+7 788
Capacité de financement de l'État	-38 951	-33 427	-33 709	-33 712	-3	+5 239
Déficit de l'État notifié	-38 950	-33 427	-33 709	-33 692	+17	+5 258
Principaux écarts entre les soldes						
Résultat loi de règlement - Résultat d'exécution hors FMI et FSC	1 459	4 485	2 274	1 532		
Résultat en gestion - Résultat en exercice	-5 221	5 542	-2 547	8 116		
Résultat patrimonial - Résultat d'exécution hors FMI et FSC	-567	-4 325	-724	-2 666		
Déficit de l'État notifié - Résultat patrimonial	1 783	6 347	5 281	4 313		
Déficit notifié – Résultat d'exécution hors FMI et FSC	1 216	2 022	4 557	1 654		

(21) Cf. page 36 du présent rapport.

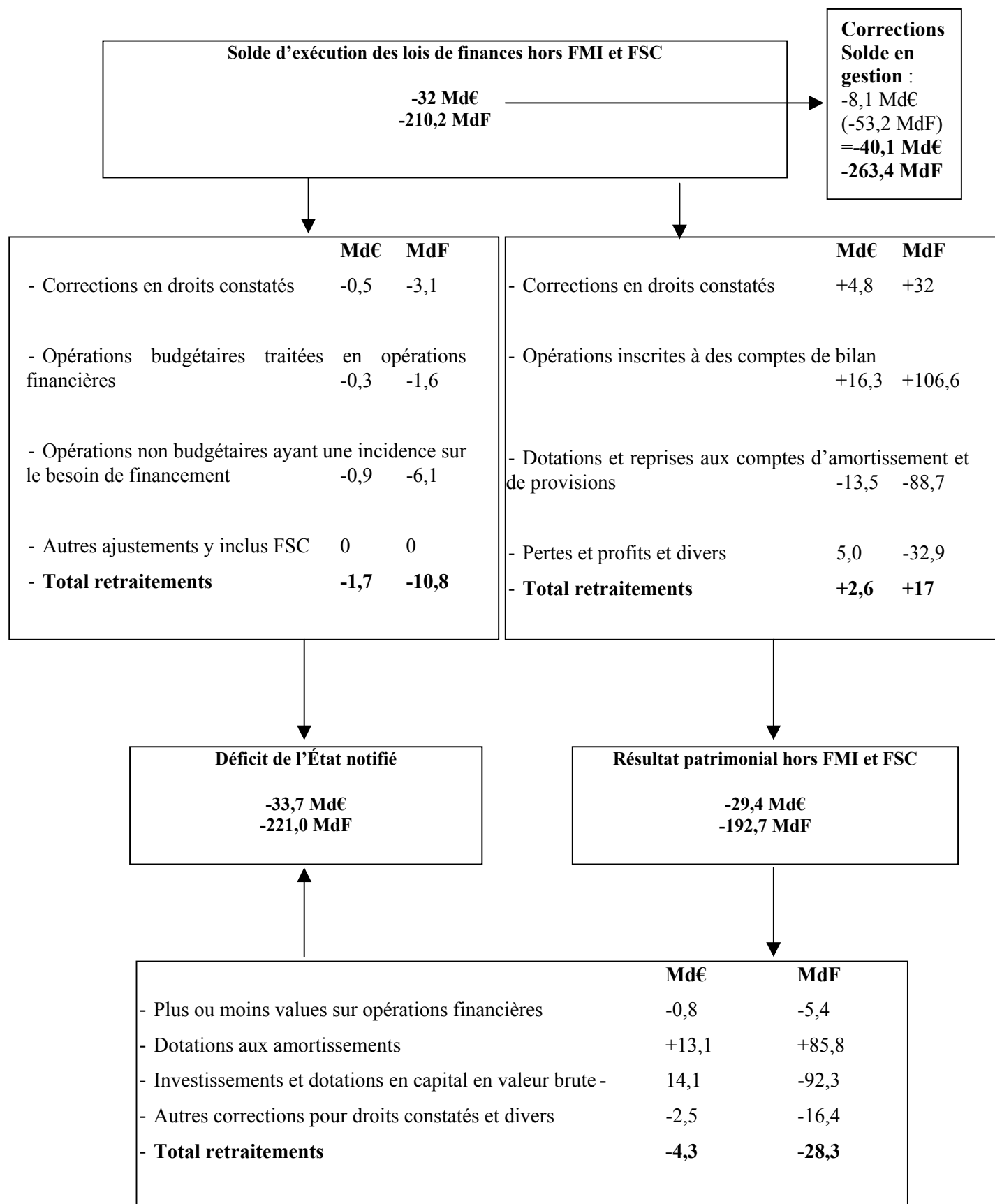
LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

Les différences observées sur un même exercice correspondent à des écarts de méthode qui sont explicités désormais dans le rapport de présentation du CGAF sans être véritablement justifiés (e tableau des corrections figure en page suivante) :

- pour passer du solde d'exécution hors FMI et FSC au résultat patrimonial, il convient de partir de la balance générale des comptes, de déduire les opérations déjà classées en comptes de bilan, de procéder aux corrections en droits constatés et de comptabiliser les opérations d'ordre et d'inventaire (dotation aux comptes de provisions et d'amortissements, pertes et profits divers). En 2001, les retraitements retranchés du solde budgétaire atteignent 2,6 Md€ (17 MdF) ;
- pour passer du solde d'exécution hors FMI et FSC au déficit de l'État notifié, il faut procéder à un plus grand nombre de corrections en droits constatés que pour le résultat patrimonial, puis neutraliser les recettes et charges budgétaires qui correspondent à des opérations de patrimoine et ont donc une incidence sur le compte financier, et passer en pertes les annulations et remises de dettes. Il faut enfin reclasser dans le déficit des opérations qui ne sont pas retracées dans le solde d'exécution des lois de finances mais sont, par leur nature même, des charges de l'État. En 2001, les retraitements ajoutés au solde budgétaire atteignent 1,7 Md€ (10,8 MdF) ;
- pour passer du résultat patrimonial au déficit notifié, il faut réintégrer les plus et moins-values financières et les dotations aux provisions et aux amortissements, procéder à des corrections supplémentaires en droits constatés et neutraliser certaines opérations enregistrées à des comptes de bilan. En 2001, les retraitements ajoutés au résultat patrimonial s'élèvent à 4,3 Md€ (28,3 MdF).

La Cour constate que l'articulation des résultats selon les trois types de comptabilité, budgétaire, patrimoniale et nationale, fait l'objet, pour la première fois cette année, d'un effort d'explication méthodologique dans le rapport de présentation du CGAF. Elle recommande que la présentation englobe les résultats budgétaires en gestion, en exercice et en loi de règlement, que les différentes rubriques d'opérations retraitées permettent une analyse plus aisée de l'origine des écarts, enfin qu'en annexe au rapport soient exposées les justifications de ces retraitements.

Tableau des Corrections



Source : Rapport de présentation du CGAF

TITRE 2 - LES ANALYSES GÉNÉRALES

La Cour, qui aborde dans ce titre les recettes et les dépenses de l'État, le plus souvent par nature, souhaite également relever quelques problèmes sensibles de contrôle et souligner l'intérêt d'une mise en œuvre précise de la nouvelle loi organique.

CHAPITRE I - LES RECETTES

I - PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES ET RECETTES EFFECTIVES⁽²²⁾

Les *ressources brutes* du budget général⁽²³⁾ s'établissent à 297,8 Md€ (1 953,1 MdF), en progression de 3% par rapport à 2000. Compte tenu de la hausse soutenue (11,9%) des remboursements et dégrèvements d'impôts, les *recettes nettes* du budget général atteignent 237 Md€ (1 554,9 MdF), en augmentation de 1,7% par rapport à 2000, soit sensiblement en deçà de la moyenne observée sur la période 1997-2001 (2,9%).

La loi de finances initiale pour 2001 prévoyait un montant de *recettes fiscales nettes* de 248,8 Md€ (1 632 MdF). Ce montant a été révisé de -5,55 Md€ (-36,4 MdF) en loi de finances rectificative pour tenir compte de deux facteurs : d'une part, l'incidence du ralentissement de l'activité sur l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes (-3,81 Md€ soit -25 MdF) de l'État et, d'autre part, l'incidence de mesures nouvelles intervenues en cours d'année 2001 (versement de la prime pour l'emploi et de son complément, affectation d'une fraction supplémentaire de taxe sur les conventions d'assurance au FOREC). In fine, les recettes fiscales nettes s'établissent, en exécution, à 244,85 Md€ (1 606,1 MdF)

L'écart entre l'exécution 2001 et l'évaluation de la loi de finances rectificative s'explique essentiellement par un surcroît de recettes de 1,52 Md€, soit 10 MdF. Celui-ci résulte de recouvrements, exceptionnels par leur montant, perçus à la fin de l'année 2001 au titre des retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers pour 0,3 Md€ (2 MdF), du précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués, pour environ 0,61 Md€ (4 MdF) et de l'impôt de solidarité sur la fortune, à hauteur de 76 M€ (500 MF).

En 2001, l'évolution spontanée des recettes aura atteint 6,5% par rapport à 2000, soit 17 Md€ (111,8 MdF). Cette progression dynamique des recettes, malgré le ralentissement de l'activité, tient à plusieurs facteurs : la bonne tenue de la demande intérieure a finalement permis aux recettes de TVA de croître spontanément à un rythme de l'ordre de 3,5% ; les recettes d'impôt sur le revenu, dont la croissance spontanée des émissions a atteint près de 9,5% en 2001, ont, une nouvelle fois, bénéficié de la bonne santé des revenus salariaux des ménages de 2000.

Egalement orientées à la hausse les prévisions de *recettes non fiscales* pour 2001 tablaient sur une progression de 4,3%, à 31,9 Md€ (209,2 MdF) par rapport à la loi de finances initiale pour 2000.

(22) Les prévisions et les recettes effectives du budget 2001 sont retracées en annexe, page 276.

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

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2001 a porté les prévisions à 33,4 Md€ (219,2 MdF), soit une augmentation de 1,52 Md€ (10 MdF). Cette révision s'explique par le versement exceptionnel de 1,07 Md€ (7 MdF) de l'UNEDIC au budget de l'État conformément aux dispositions de la nouvelle convention du régime de l'assurance chômage et de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Les produits des participations de l'État dans les entreprises publiques ont également été révisés à la hausse (+0,56 Md€, soit 3,7 MdF) pour tenir compte de leurs bons résultats constatés en 2001 et de l'application de la loi du 5 novembre 2001, qui a entraîné le versement de dividendes par les sociétés autoroutières. En outre, aux produits récurrents des participations de l'État, il convient d'en ajouter deux autres plus exceptionnels, mais qui participent également à l'augmentation des recettes non fiscales inscrites dans le collectif. En l'espèce, il s'agit de deux « prélèvement exceptionnels » au profit de l'État opérés sur les réserves du BRGM, pour 70,1 M€ (460 MF), et sur celles de l'INPI, pour 61 M€ (400 MF).

Les recettes effectives se sont élevées à 33,9 Md€ (222,1 MdF). Compte tenu de la conjoncture plus difficile de l'année 2001, certaines lignes de recettes non fiscales qui avaient constitué, au cours des deux années précédentes, une variable d'ajustement du déficit budgétaire en fonction de la plus ou moins bonne tenue des autres recettes, notamment fiscales, n'ont pas été modifiées en loi de finances rectificative et leur exécution a été conforme à la prévision initiale. Il reste que, même si les opérations ont été conduites dans la transparence, comme en 2000, le niveau potentiel des recettes est déterminé selon des modalités qui ne répondent pas rigoureusement aux principes de permanence des méthodes, en l'absence actuelle de référentiels de la comptabilité de l'État, s'agissant principalement des reversements de la COFACE et de la rémunération de garantie des fonds d'épargne.

La part des recettes de *fonds de concours* au sein du budget de l'État a diminué très sensiblement, puisqu'elle n'atteint plus que 4,6 Md€ (29,9 MdF), soit 1,6% des recettes totales nettes, contre 10,6 Md€ (69,3 MdF) en 1996, soit 4,4% des recettes totales nettes. Le montant global des fonds de concours rattachés en 2001 enregistre une baisse de 1,42 Md€ (9,3 MdF). La part des fonds européens représente désormais plus de la moitié du total des recettes recouvrées (55% mais 64% en 2000).

Cette diminution s'explique, dans une faible mesure, par des facteurs structurels, en l'espèce la poursuite du mouvement de rebudgétisation des fonds de concours entamée depuis 1997, et principalement par des facteurs conjoncturels qui tiennent au fait que l'Union européenne a modifié les procédures de versement des fonds structurels. La baisse est particulièrement significative sur les budgets bénéficiaires des aides européennes : l'*agriculture* (-0,34 Md€ [-2,2 MdF]), l'*intérieur* (-0,47 Md€ [-3,1 MdF]) et l'*emploi* (0,53 Md€ [-3,5 MdF]), destinataires respectivement des fonds structurels européens FEOGA, FEDER et FSE.

La croissance soutenue des *prélèvements sur recettes* se confirme en 2001. Après une hausse de 5,1% en 1999, de 6,6% en 2000, ils s'affichent en augmentation de 6,2%, à 46,21 Md€ (303,1 MdF).

Toutefois, cette année, les deux types de prélèvements ne connaissent pas les mêmes variations. Si ceux destinés aux Communautés européennes diminuent de 1,1%, à 14,5 Md€ (95,1 MdF) en raison de la révision à la baisse du montant de la contribution financière basée sur le PNB, ceux opérés au profit des collectivités locales s'apprécient de près de 10% et s'établissent à 31,7 Md€ (208 MdF). Pour l'essentiel, cette augmentation reflète celle de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle : 1,98 Md€ (13 MdF) en 1999, 3,46 Md€ (22,7 MdF) en 2000 et 5,29 Md€ (34,7 MdF) en 2001.

II - RECETTES FISCALES

A - LES TRAITS MARQUANTS DE L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES

1) - Rapprochement de l'exécution des estimations initiales

La Cour a réitéré pour cette année l'exercice commencé l'année dernière consistant à rapprocher l'exécution constatée et le coût des mesures nouvelles tel qu'initialement estimé afin de reconstruire a posteriori l'évolution tendancielle des recettes fiscales.

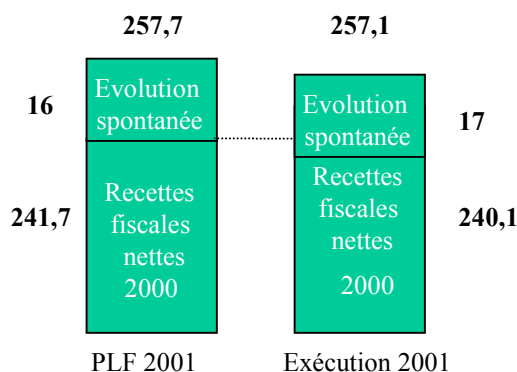
Tableau 10 – Produit fiscal net : passage de l'exécution 2000 à l'exécution 2001

en millions d'euros

	Exécution 2000	Effet de l'évolution spontanée	Effet de mesures antérieures	Effet des mesures nouvelles	Exécution 2001
Impôt sur le revenu (y compris CRDB et CACRDB)	53 253	4 695	136	-4 627	53 458
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	8 269	926	0	0	9 195
Impôt net sur les sociétés (y compris CRDB et CACRDB)	37 702	4 679	1 449	-234	40 698
Autres impôts directs et taxes assimilées	14 544	1 961	6	684	17 195
TIPP	24 271	338	8	-1 207	23 409
TVA nette	104 750	3 418	-2 040	-965	105 164
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	17 430	282	-17	-1 136	16 560
Remboursements et dégrèvements (hors TVA et IS)	-20 173	742	1 275	-2 675	-20 830
Recettes fiscales nettes	240 047	17 041	-2 081	-10 159	244 848
En MF	1 574 606	111 781	-13 649	-66 638	1 606 100

Deux conclusions peuvent être tirées de ce tableau :

- le surplus de recettes fiscales de 17 Md€ (112 MdF) procuré par la croissance a été redistribué sous forme de baisse d'impôts à hauteur de 12 Md€ (80 MdF), soit 72%. En 2000, 59% du surplus avait ainsi été restitué. Malgré le tassement de la croissance des recettes, le Gouvernement a donc choisi de poursuivre cette politique de restitution.
- en rapprochant ce tableau du PLF 2001, on constate rétrospectivement que l'évolution des recettes fiscales a été globalement bien anticipée. Le PLF 2001 tablait sur une évolution spontanée des recettes fiscales nettes de 16 032,3 M€ (105 165 MF) en partant d'une base d'exécution 2000 de 241,7 Md€ (1 585,2 MdF). L'évolution spontanée reconstruite a posteriori est un peu plus élevée, se montant à 17 040,9 M€ (111 781 MF), mais s'est ajoutée à une base d'exécution 2000 plus faible que prévu (240,11 Md€ [1 575 MdF]). Au total, les effets de conjoncture non anticipés lors de l'élaboration du PLF ont eu un impact très faiblement négatif (0,61 Md€ [-4 MdF]), comme l'illustre le graphique suivant (montants en Md€) :



2) - Remarques sur certaines lignes de recettes

a) - Les évolutions constatées sur certaines lignes de faible montant

La Cour suit pour certaines lignes de recettes la présentation agrégée qui en est faite dans le PLF ou dans le mémento des recettes fiscales. Cette année, l'évolution favorable de certains agrégats « autres impôts directs et taxes assimilées » et « enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes » a conduit la Cour à effectuer une revue détaillée des évolutions constatées sur chacun des impôts agrégés dans ces catégories. En effet, certaines de ces lignes ont connu des évolutions très sensibles, si bien qu'elles parviennent à compenser en partie la moindre croissance observée des recettes des grands impôts comme la TVA ou l'impôt sur les sociétés.

Une partie de cette évolution favorable avait pu être anticipée dès la loi de finances rectificative pour 2001, notamment l'évolution dynamique des « retenues à la source sur les revenus des capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes »⁽²⁴⁾, de 0,47 Md€ (3,1 MdF) en loi de finances rectificative, auxquels il faut encore ajouter 0,18 Md€ (1,2 MdF) en exécution, soit au total une progression de 52%, et celle de la taxe sur les conventions d'assurance⁽²⁵⁾ (+0,91 Md€, soit 6 MdF inscrits en loi de finances rectificative), résultant d'un aménagement de droits prenant en compte le nouveau schéma de la prime pour l'emploi. Concernant cette dernière taxe, une nouvelle modification de la clé de répartition de son produit entre l'État et la sécurité sociale a conduit à des recettes inférieures en exécution à ce qui était prévu en loi de finances rectificative.

En revanche, l'agrégat « autres impôts directs et taxes assimilées » a enregistré en exécution une progression de près de 1,52 Md€ (10 MdF) par rapport à ce qui était prévu en loi de finances rectificative.

Cette progression tient en bonne partie à l'augmentation du « précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués » (+0,61 Md€, soit +42%). Pour l'expliquer, la direction du budget avance que « les retenues à la source et prélèvements sur les revenus des capitaux se caractérisent par une évolution erratique d'une année à l'autre, chacun des exercices étant marqué par des recouvrements exceptionnels de niveau et de date difficilement prévisibles ».

S'agissant du précompte, la Cour observe qu'au cours des années précédentes, ces caractéristiques « erratiques » n'avaient pas empêché une prise en compte des évolutions dès la révision associée au projet de loi de finances de l'année suivante, comme le montre le tableau suivant (en M€) :

	PLF	Révision associée au PLF N+1	Exécution
1999	609 796	891 827	921 912
2000	914 694	1 295 817	1 302 121
2001	1 463 511	1 463 511	2 074 541

Aucune explication n'a donc, à ce stade, été donnée sur les raisons pour lesquelles, à la différence des années précédentes, aucune réestimation de cette recette n'a été effectuée en loi de finances rectificative.

⁽²⁴⁾ Qui fait partie de l'agrégat « autres impôts directs et taxes assimilées ».

⁽²⁵⁾ Qui fait partie de l'agrégat « enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes ».

Les hésitations observées sur le « prélèvement sur les entreprises de production pétrolière » sont également surprenantes : 0,46 Md€ (3 MdF) étaient prévus en loi de finances initiale pour cette ligne, 0,58 Md€ (3,8 MdF) dans les évaluations révisées associées au projet de loi de finances pour 2002, alors que parallèlement une moins-value de 0,17 Md€ (1,13 MdF) était prévue en loi de finances rectificative ; le montant perçu étant bien en fin de compte de 0,58 Md€ (3,8 MdF). Cette évolution est d'autant moins compréhensible que ce prélèvement exceptionnel institué en loi de finances initiale pour 2001 était destiné à être perçu au mois d'avril.

Les autres lignes de recettes ne présentent pas des évolutions telles qu'elles puissent conduire à s'interroger sur la fiabilité de leurs diverses évaluations.

b) - Impôt sur le revenu

Le produit net de cet impôt s'est élevé à 53 457,8 M€ (350 660 MF), en progression de 0,4% par rapport à l'exécution 2000. Il s'inscrit en légère hausse par rapport aux prévisions (52,4 Md€ en loi de finances initiale), mais en phase parfaite avec les évaluations révisées et la loi de finances rectificative. Sa bonne tenue malgré la poursuite du plan d'allègement fiscal 2001-2003 décidé par le gouvernement et l'impact de la prime pour l'emploi (cf. page 36) est due à son assiette sur les revenus de 2000, qui avaient connu une forte croissance. A posteriori, il apparaît que les mesures d'allègement ont consommé l'intégralité du surplus tendanciel évalué à 4,6 Md€ (30 MdF).

Le nombre de foyers imposés s'inscrit en net retrait par rapport aux années précédentes à 48,8% (au lieu de 52,5% en 2000) du fait de la mise en place de la prime pour l'emploi. Le plan d'allègement se répercute sur le taux moyen d'imposition, égal à 12,7% en 1999 et en 2000, et à 12,3% en 2001. Le revenu moyen par foyer imposé est en progression de 6,8% (contre 4% de progression enregistrée en 2000 et -1,1% en 1999), alors que l'impôt moyen par foyer imposé a augmenté dans une moindre proportion (+3,2%). Le taux de paiement spontané sur l'exercice courant n'a pas connu d'évolution notable et demeure voisin de 93%.

c) - Impôt sur les sociétés

Le produit brut de l'impôt sur les sociétés s'inscrit en forte progression par rapport à l'année précédente (+20%) à 53,5 Md€ (350,7 MdF). Cette forte augmentation avait été correctement anticipée dès le projet de loi de finances. Parallèlement, les dégrèvements et remboursements sur cet impôt ont connu une croissance tout aussi vive, qui n'a été appréhendée qu'au moment de la loi de finances rectificative. Au total, l'exécution des recettes nettes d'impôt sur les sociétés 2001 s'inscrit un peu en retrait par rapport aux prévisions initiales mais en phase avec les prévisions révisées ; elle marque une progression de 17,9% par rapport à 2000, pour s'établir à 40,7 Md€ (267 MdF).

d) - Impôt de solidarité sur la fortune

Le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) s'est élevé à 2,7 Md€ (17,5 MdF en 2001, soit en progression de 9,5% par rapport à l'exercice 2000 qui avait connu lui-même une progression de 24,9% par rapport à l'exercice 1999 et celui-ci de 14,5% par rapport à l'exercice 1998). Le montant collecté au titre de cet impôt continue donc de croître de façon soutenue même si cette croissance s'est réduite par rapport aux exercices précédents. La hausse des recettes s'explique par l'augmentation de l'ordre de 10% du nombre des redevables, mais également par les résultats particulièrement élevés du contrôle fiscal en 2001, notamment du fait d'une affaire exceptionnelle qui s'est traduite par un recouvrement s'élevant à 76,2 M€ (500 MF). Hors résultats du contrôle fiscal, on constate une stabilité du patrimoine moyen assujéti à l'ISF entre 2000 et 2001 et une baisse moyenne de 2,5% de l'impôt par contribuable.

e) - Autres impôts perçus par voie de rôle

Cet agrégat qui regroupe plusieurs types de recettes, principalement l'impôt sur les sociétés recouvré par voie de rôle et une ligne de compensation des frais de dégrèvement et admission en non valeur sur les impositions directes locales, a connu une croissance très dynamique (+11%) avec un produit de 9,2 Md€ (60,3 MdF) par rapport à des prévisions de 8,3 Md€ (54,3 MdF) qui étaient presque identiques au chiffre observé en exécution de l'année précédente. Une partie seulement de ce surplus a été anticipée en loi de finances rectificative (8,8 Md€ [58 MdF]), mais ces recettes sont par nature difficiles à prévoir, étant à près de la moitié constituées de recouvrements suite à contrôle fiscal.

f) - Dégrèvements et remboursements

Les dégrèvements et remboursements ont augmenté dans des proportions significatives, tant par rapport à la loi de finances initiale (+8,4%) que par rapport à l'exécution précédente (+21%). Ils s'établissent à 60,7 Md€, soit 398,2 MdF. Cette évolution avait été anticipée en loi de finances rectificative, et même au-delà de ce qui s'est réellement produit. Elle tient au mécanisme retenu pour la comptabilisation de la prime pour l'emploi, à la TVA (cf. ci-dessous) et à une forte augmentation des restitutions d'impôt sur les sociétés. Les dégrèvements d'impôts locaux s'établissent à 9,5 Md€ (62,6 MdF), soit un recul de 11,3% par rapport à 2000, où ils avaient atteint 10,8 Md€ (70,5 MdF).

g) - Taxe sur la valeur ajoutée

Le montant total brut de la TVA collectée en 2001 a été de 136,5 Md€ (895,4 MdF) soit une augmentation de 2,4% par rapport à l'exercice 2000, lui-même en augmentation de 3,9% par rapport à l'exercice 1999, lui-même en hausse de 4,2% par rapport à l'exercice 1998. La croissance du montant de la TVA nette, soit 105,2 Md€ (689,8 MdF) continue, elle aussi, de se réduire, puisque entre 1998 et 1999 elle a augmenté de 4,6%, de 2,4% entre 1999 et 2000 et simplement de 0,4% entre 2000 et 2001.

Cette relative stabilité des recettes de TVA nette tient à l'impact des mesures nouvelles (-3 Md€ soit -19,7 MdF) qui ont pratiquement intégralement consommé le supplément de recettes spontanées de TVA générées par l'activité économique.

h) - La taxe intérieure sur les produits pétroliers

Le montant total des recettes de TIPP en 2001 a été de 23,4 Md€ (153,6 MdF) soit une diminution de 3,6% par rapport à l'exercice 2000. Ces recettes avaient été de 24,3 Md€ (159,2 MdF) en 2000, de 24,6 Md€ (161 MdF) en 1999 et de 23,5 Md€ (153,9 MdF) en 1998. La baisse des taux de TIPP en 2001 par rapport à l'année 2000 induit une perte de recette supplémentaire par rapport à 2000 (les mesures ayant été mises en œuvre dès le mois de septembre ou octobre) d'environ 1,22 Md€ (8 MdF), qui a été atténuée par la reprise de la progression de la consommation en moyenne sur l'année.

i) - Les produits de l'enregistrement

Les produits de l'enregistrement se sont élevés à 11,7 Md€ (76,6 MdF) en 2001, soit en baisse de 4,2% par rapport à 2000. L'essentiel de cette évolution est expliquée par la baisse des produits des taxes sur les conventions d'assurance qui diminuent de 21,3% (0,65 Md€ [4,26 MdF] puis 0,51 Md€ [3,4 MdF]) du fait de l'affectation d'une partie des recettes au FOREC à hauteur de 24,7%.

Malgré cette tendance à la baisse de l'agrégat, certaines lignes ont connu une hausse de leur produit. Ainsi, les recettes des droits de donation sont en hausse de 17,2%, du fait de

l'anticipation de l'expiration au 30 juin 2001 du régime favorable accordant une réduction de 30% des droits de succession pour les donateurs de 75 ans et plus. Certains mois ont connu des recettes doubles ou quadruples de ce qu'elles sont en temps normal. Cette situation avait déjà été observée en décembre 1999 et en janvier 2000, la fin de ce régime de faveur ayant été initialement prévue le 31 décembre 1999.

j) - Les produits du timbre et de l'impôts sur les opérations de bourse

La baisse sensible des recettes de ce poste, qui s'établissent à 1,46 Md€ (9,6 MdF) en 2001 contre 2,24 Md€ (14,7 MdF) en 2000, provient essentiellement d'un changement de périmètre avec l'affectation de la taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés au FOREC.

k) - Les droits de douane et autres prélèvements

Les droits de douane et autres prélèvements se sont élevés à 1,66 Md€ (10,9 MdF) en 2001, soit en diminution de 5,7% par rapport à l'exercice 2000. Plus précisément, en 2001, 1,43 Md€ (9,4 MdF) ont été perçus au titre des droits de douane et autres prélèvements assimilés contre 1,53 Md€ (10 MdF) en 2000, soit en diminution de 6,3%. Cette baisse résulte de l'effet combiné d'un ralentissement de la progression des importations et de la poursuite de la diminution du taux moyen des droits de douane.

B - LA PRÉVISION DES RECETTES FISCALES

L'article 32⁽²⁶⁾ de la loi organique du 1^{er} août 2001 a posé le principe de la sincérité des lois de finances.

La Cour a tenté cette année une analyse rétrospective sur longue période de la fiabilité globale des prévisions de recettes fiscales dont les modalités actuelles d'établissement sont décrites dans l'encadré de la page 34.

L'importance du sujet et sa difficulté théorique conduiront la Cour à l'avenir à s'engager dans une démarche d'analyse plus approfondie lui permettant notamment de connaître le détail des informations et hypothèses qui sous-tendaient la prévision initiale et de s'assurer ainsi que le mécanisme d'établissement des prévisions au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris en compte l'ensemble de l'information disponible.

1) - Tentative d'analyse rétrospective des écarts entre prévisions et réalisations

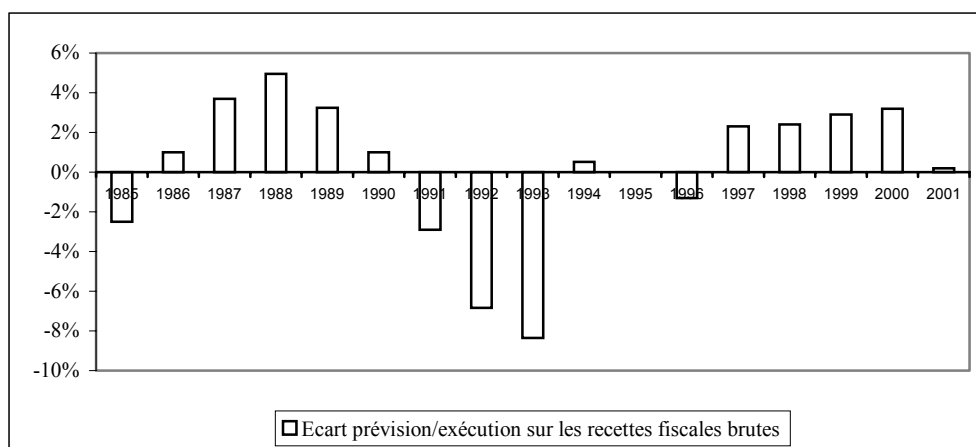
Plus encore que l'exercice de prévision macro-économique, celui de prévision des recettes fiscales est difficile. Différents événements peuvent affecter la croissance du PIB, et par suite les recettes fiscales ; en outre, de nombreux facteurs perturbent la relation entre la croissance du PIB et les recettes. Une annexe au rapport économique et financier associé au PLF 2001 proposait la synthèse de ces éléments⁽²⁷⁾. Si ces facteurs sont bien évidemment pris en compte dans les prévisions, ils constituent autant de sources d'incertitude, leur modélisation étant parfois délicate. Le graphique ci-dessous retrace l'écart entre prévision en loi de finances initiale et exécution des recettes fiscales sur les quinze dernières années. Il est à noter que cet

⁽²⁶⁾ Article 32 : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

⁽²⁷⁾ Contenu de la croissance, décalage entre la constitution des revenus et leur perception, comportement des contribuables, mécanismes de certains impôts (IS)

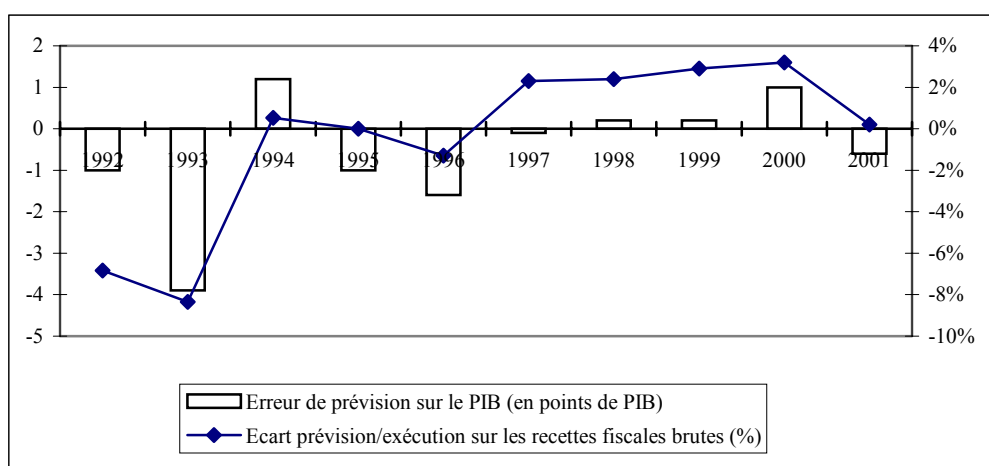
LES ANALYSES GÉNÉRALES

écart ne constitue pas une mesure de la seule erreur de prévision, puisqu'il inclut l'impact des mesures décidées en cours d'année.



Ce graphique permet cependant de supposer que, dans les limites de l'analyse conduite, il n'y a pas de biais systématique sur la prévision des recettes fiscales, au sens d'une erreur allant toujours dans le même sens. Sur 15 années de prévisions, l'écart a varié entre +5% en 1988 et -8% en 1993.

En revanche, on constate une tendance à sous-estimer l'amplitude des variations au cours du cycle. Ainsi, l'écart entre prévision et exécution présente un caractère cyclique très corrélé au cycle macro-économique. Cette corrélation apparaît plus nettement encore sur le graphique suivant, qui rapproche l'erreur de prévision du PIB (échelle de gauche) entre le PLF et l'exécution, de l'écart constaté sur les recettes fiscales (échelle de droite) :



Le processus actuel de prévision au sein du ministère des finances :

L'exercice de prévision des recettes doit permettre de mobiliser toute l'information disponible à la date où sont arrêtés les différents chiffres. Aussi, l'exercice de prévision se déroule en plusieurs phases, au cours desquelles différentes directions du ministère des finances confrontent leurs prévisions. En effet, pour chaque ligne d'impôt, plusieurs directions peuvent être compétentes. Pour s'en tenir à la détermination des chiffres inscrits au PLF, on distingue deux étapes :

- en début d'année N-1 (courant février), les directions se réunissent pour échanger leurs prévisions portant à la fois sur les recettes de l'année N-1 et sur celles de l'année N. Les premières prévisions tendanciennes pour 2001 ont donc été élaborées en février 2000.

- au mois de juillet de l'année N-1, sur la base de l'hypothèse de croissance retenue pour l'année N, les directions élaborent leurs prévisions pour les impôts les concernant, à législation constante. Par ailleurs, la direction de la législation fiscale (DLF) évalue l'impact des mesures nouvelles. Enfin, jusqu'à ce qu'une prévision définitive soit arrêtée pour chaque ligne et intégrée au projet de loi de finances, la direction du budget continue d'ajuster sa prévision. Les prévisions définitives sont arrêtées en septembre pour le PLF, sur la base de prévisions réalisées jusqu'au dernier moment par la direction du budget et des prévisions effectuées au mois de juillet par les autres directions.

Le chiffre définitif pour chacune des principales lignes doit donc faire in fine l'objet d'un arbitrage. Celui-ci peut ainsi intégrer en dernier ressort dans sa décision des éléments qui n'auraient pu être pris en compte au cours de leurs analyses techniques. L'arbitrage porte à la fois sur les prévisions à législation constante réalisées par les différentes directions, et sur l'impact des mesures nouvelles évalué par la DLF.

La Cour porte une attention systématique aux éventuels écarts, à législation constante, entre les prévisions initiales des recettes fiscales associées au PLF de l'année considérée, les révisions de ces prévisions associées à une éventuelle loi de finances rectificative ou au PLF de l'année suivante, et les encaissements effectivement constatés. La direction du budget, saisie de questions relatives à ces écarts, fournit en retour des éléments d'explication qui peuvent être de plusieurs types : impact d'une erreur de prévision sur les hypothèses de croissance du PIB qui sous-tendent les prévisions de recettes fiscales, impact d'une erreur sur les hypothèses d'élasticité des recettes par rapport à la croissance du PIB, influence d'aléas imprévisibles liés au comportement de certains contribuables ou aux caractéristiques de certains impôts. Cette démarche habituelle est de nature à apporter divers éclairages sur l'exécution des lois de finances. Elle n'est toutefois que partiellement satisfaisante dans la mesure où la pertinence de ces éléments d'explication est difficile à apprécier, faute pour la Cour de disposer du détail des informations et des hypothèses qui sous-tendaient la prévision initiale pour chacune des principales recettes.

Aussi la Cour entend-elle, à compter du rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, s'engager dans une démarche qui, s'appuyant sur la communication des principaux éléments techniques mentionnés dans l'encadré décrivant le processus de prévision, lui permette de rendre compte et d'expliquer de façon plus complète les écarts entre prévisions et réalisations, d'analyser la solidité des systèmes d'information utilisés à cette occasion et de s'assurer que globalement le mécanisme d'établissement des prévisions a bien pris en compte toute l'information pertinente disponible.

C - LES COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRE

A l'occasion de son rapport d'exécution sur les lois de finances pour l'année 1999, la Cour avait analysé le mécanisme des comptes d'imputation provisoire et avait observé en particulier que des montants élevés pouvaient demeurer en fin d'année sur ces comptes d'attente. Les sommes en question pouvant correspondre à des opérations budgétaires, le solde de l'exécution pouvait se trouver affecté par l'évolution des sommes laissées en fin d'année sur ces comptes.

Dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour avait constaté que les mesures prises pour l'amélioration de la gestion des comptes d'imputation provisoire avaient été trop tardives, puisque les directives du directeur général de la comptabilité publiques aux trésoriers-payeurs généraux n'avaient été données que le 3 novembre 2000, pour porter tous leurs fruits dès l'année considérée. La Cour avait observé une baisse significative, mais encore

insuffisante, du solde des comptes de recettes, et constaté que l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) apparaissait comme le principal responsable des améliorations constatées, les comptes d'imputation provisoire des trésoreries générales de département n'ayant en revanche pas connu d'évolution significative.

Les travaux sur l'exercice 2001 permettent de faire le point sur l'avancement du plan national d'apurement de ces comptes d'imputation provisoires. La Cour a constaté que ce plan, mis en œuvre par la direction générale de la comptabilité publique, plan détaillé et approfondi, avait permis d'obtenir des résultats satisfaisants, s'agissant du moins des comptes susceptibles de recevoir des opérations budgétaires⁽²⁸⁾. Ainsi, entre 1999 et 2001, les soldes de ces comptes se sont réduits de 62% pour les dépenses et de 50% pour les recettes, l'essentiel de l'effort ayant été observé en 2001.

L'effort notable qui a été réalisé doit être poursuivi sans relâchement afin de pouvoir satisfaire dans les meilleurs délais aux exigences de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001, qui implique (art. 28) que le solde de ces comptes doit être nul en fin d'exercice.

D - LE TRAITEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DE LA PRIME POUR L'EMPLOI

1) - Les caractéristiques de la prime pour l'emploi

a) - Le versement de la prime de septembre prévu par la loi du 30 mai 2001

Il est rappelé que suite à l'invalidation par le Conseil Constitutionnel d'un premier dispositif (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 sur la loi de financement pour la sécurité sociale) fondé sur une réduction de la CSG, le Gouvernement a mis en place par la loi du 30 mai 2001 un mécanisme de prime pour l'emploi.

La liquidation de la prime a été réalisée en même temps que celle de l'impôt sur les revenus de l'année 2000. Les dépenses correspondantes ont été effectuées sur le paragraphe 42 du chapitre 15-01 art.10 du fascicule des *charges communes*, paragraphe créé à cet effet. Les foyers fiscaux non imposés à l'impôt sur le revenu (IR) ont perçu la prime sous forme d'une lettre-chèque, les montants correspondants étant portés au budget sur la ligne des dégrèvements et remboursements, à hauteur de 0,84 Md€, soit 5,5 MdF, dans les évaluations révisées associées au PLF 2002. Les foyers imposables à l'IR ont bénéficié quant à eux d'une réduction d'impôt, apparaissant au budget sous forme d'une réévaluation à la baisse des recettes d'IR (0,38 Md€ [2,5 MdF] en loi de finances rectificative). Les foyers pour lesquels le montant de la prime dépassait l'IR dû avant impact de celle-ci ont bénéficié d'une réduction de leur impôt égale à la totalité de celui-ci et, pour la partie excédentaire, d'une lettre chèque.

Cette prime devait concerner 8,5 millions de contribuables pour un montant moyen de 144,06 € (945 F), soit environ 1,22 Md€ (8 MdF).

b) - Le complément de prime versé conformément à la loi du 28 décembre 2001

La loi de finances rectificative en date du 28 décembre 2001 a décidé du versement d'un complément à la prime pour l'emploi égal au montant versé lors du versement initial. Son article 1 prévoit en effet : « il est attribué, en 2001, aux foyers bénéficiaires de la prime pour l'emploi, un complément égal au montant de cette prime ».

⁽²⁸⁾ Comptes comprenant exclusivement des opérations de nature budgétaire ou comptes "mixtes", recevant à la fois des opérations budgétaires et des opérations non budgétaires.

N'étant plus lié à une émission de rôles, ce complément de prime n'a pas fait l'objet d'un traitement différencié selon l'assujettissement ou non des bénéficiaires à l'IR. Il a été intégralement payé sous forme de lettre-chèque, même aux foyers qui restaient redevables d'IR après déduction du premier versement. Les dégrèvements et remboursements ont donc été réévalués de 1,22 Md€ (8 MdF) et la dotation du chapitre 15-01 art 10 paragraphe 42 a été portée à 2,06 Md€ (13,5 MdF).

2) - Un traitement discutable en comptabilité budgétaire

La loi du 30 mai 2001 ne précise pas le traitement comptable applicable au versement de la prime pour l'emploi, pas plus que la loi du 28 décembre 2001 ne définit celui de son complément. Il est seulement fait mention dans la loi que « si l'impôt sur le revenu n'est pas dû ou si son montant est inférieur à celui de la prime, la différence est versée aux intéressés. Ce versement suit les règles applicables en matière d'excédent de versement ».

La convention suivante a été adoptée pour le traitement en comptabilité nationale de la prime pour l'emploi : pour chaque bénéficiaire, les montants versés sont considérés comme une diminution d'impôt tant qu'ils ne dépassent pas un indicateur de la charge fiscale pesant sur le ménage défini par la somme de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS ; au-delà de cette somme, le surplus doit être considéré comme une prestation. Ce traitement est compatible avec les principes retenus par Eurostat et l'OCDE en matière d'impôt négatif. Il se traduit par une réduction du taux de prélèvements obligatoires, un taux de progression des dépenses publiques inchangé, et un creusement des déficits publics.

En revanche, le traitement opéré en comptabilité budgétaire apparaît discutable.

D'une part, en effet, la réduction d'impôt sur le revenu accordée aux bénéficiaires de la prime assujettis à cet impôt lors du versement initial a été analysée comme une réestimation générale des recettes, au même titre que les crédits d'impôt restituables (tel que l'avoir fiscal, les crédits de dépense pour gros équipements...). Une telle assimilation ne va pas de soi eu égard à la spécificité de la prime pour l'emploi par rapport aux crédits d'impôts attachés à l'IRPP. Elle a, en outre, cette conséquence paradoxale de ne pas faire apparaître en comptabilité budgétaire, sous forme de dépenses inscrites au chapitre 15-01 art. 10 (dégrèvements, remboursements et restitutions), la fraction de la prime pour l'emploi qui, bénéficiant à des contribuables effectivement redevables de l'impôt sur le revenu, a pris précisément la forme d'une restitution de l'impôt dû.

D'autre part et surtout, les paiements effectués par lettres-chèques ont été imputés en "remboursements et dégrèvements". Or la grande majorité des bénéficiaires n'était pas imposable à l'impôt sur le revenu. Cette imputation est également paradoxale, un impôt non dû ne pouvant donner lieu à "remboursement" ou à "restitution".

La disposition précitée de la loi selon laquelle « ce versement suit les règles applicables en matière d'excédent de versement », (lesquels sont effectivement imputés en remboursement et dégrèvements), ne saurait être invoquée. Cette disposition ne pouvait avoir pour objet que de définir, à l'usage des bénéficiaires, les règles juridiques applicables à la prime (contentieux, prescription, etc.).

Les dépenses du chapitre 15-01 étant retranchées du montant des dépenses brutes pour apprécier les dépenses nettes, le traitement qui a ainsi été opéré en comptabilité budgétaire de la prime pour l'emploi a conduit à diminuer de 2,06 Md€ (13,5 MdF), soit de 0,8%, l'évolution des dépenses nettes de l'État entre 2000 et 2001⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ Cf. page 56 du présent rapport.

E - LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Au delà des seules recettes recouvrées par l'État, la Cour est naturellement conduite à s'interroger sur l'ensemble des recettes publiques : il s'agit des prélèvements obligatoires. Cet indicateur à caractère statistique agrège des éléments qui dépassent le cadre des recettes évaluées dans la loi de finances et a fortiori les seules recettes fiscales. La Cour aborde cette année la définition et la pertinence de cet indicateur pour en souligner les limites.

1) - Définition et périmètre

Les prélèvements obligatoires ne sont pas un concept de la comptabilité nationale. Il s'agit d'un indicateur élaboré par l'OCDE, à l'origine de manière indépendante de la comptabilité nationale. Toutefois, en pratique, l'indicateur est de plus en plus basé sur la comptabilité nationale, l'OCDE travaillant à partir des chiffres que lui fournit l'INSEE.

Les prélèvements obligatoires sont définis comme des versements effectifs, sans contrepartie directe, aux administrations publiques (au sens de la comptabilité nationale, élargies en Europe aux institutions européennes), relevant d'une décision collective et non individuelle (c'est à dire obligatoires).

Cette définition pose des problèmes de frontière, qui tiennent tant à la définition du champ des administrations publiques, qu'à celle du champ des cotisations sociales obligatoires et des impôts⁽³⁰⁾. L'appréciation en est laissée aux États.

2) - Des conventions comptables différentes sont à l'origine d'une légère discordance entre le taux calculé par l'INSEE et celui calculé par l'OCDE

En raison de la disparité des taux de recouvrement entre les pays membres de l'Union européenne et dans un souci de véracité des comptes publics, il a été décidé que le déficit public notifié à la Commission devait être calculé en ne prenant en compte que les impôts et cotisations sociales effectivement recouverts. Un calcul sur la base des montants dus conduisait en effet, pour les pays où les taux de recouvrement sont faibles, à minorer artificiellement le déficit budgétaire en prenant en compte des recettes qui ne seraient jamais recouvrées. Cette exigence pour l'évaluation des déficits publics a une incidence sur le taux de prélèvements obligatoires.

On constate, en effet, une différence récurrente entre les comptes de l'OCDE et ceux de l'INSEE, d'environ 0,3% de PIB pour ce taux.

Cette différence n'avait a priori pas lieu d'être, car l'OCDE n'est pas censée calculer un taux de prélèvement obligatoire différent de celui de l'INSEE : elle ne fait que compiler les recettes que lui fournit l'INSEE. Seul le classement des prélèvements diffère : l'OCDE a sa propre grille de classement des prélèvements, mais c'est l'INSEE qui la remplit avec les données de la comptabilité nationale.

Le règlement (CE) n° 2516/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 a laissé deux méthodes au choix des pays membres : enregistrer directement les impôts et cotisations nets de ceux qui ne sont pas recouverts ; ou corriger les impôts et cotisations enregistrés selon les principes du droit constaté par le biais d'une opération

⁽³⁰⁾ Parmi de nombreux exemples, on peut citer la taxe sur les ordures ménagères et les cotisations de retraite des salariés d'EDF, qui ne font pas partie des prélèvements obligatoires.

spécifique (un transfert de capital), intitulée D995 « impôts et cotisations non recouvrables ». C'est cette seconde solution qui a été retenue par la France.

D'après l'INSEE, la discordance observée tient au mécanisme évoqué ci-dessus de prise en compte des impôts nets des recettes non recouvrables. L'OCDE a validé cette interprétation de l'écart en prenant pour exemple l'année 1997 (où l'on peut considérer que les chiffres sont définitifs). La différence entre les données de l'OCDE et de la France (0,3% de PIB) correspond exactement au montant de la ligne « impôts et cotisations sociale dus non recouvrables », traitée en recette négative par l'INSEE, alors qu'elle n'est pas prise en compte par l'OCDE.

3) - Portée et limites de l'indicateur

a) - Les comparaisons internationales sont délicates

Tout d'abord, comparer des taux de prélèvements obligatoires sans mettre en regard les différences dans le niveau des prestations publiques est insuffisant. Ainsi, comparer des taux de cotisations sociales sans s'attacher à comparer les systèmes de santé publique, par exemple, risque d'aboutir à des conclusions partielles.

D'autre part, un certain nombre de facteurs inhérents au système « fiscal-social » des différents pays induit des distorsions entre leurs taux de prélèvements obligatoires. A cet égard, une étude de l'OCDE⁽³¹⁾ cite notamment l'imposition ou l'exonération des prestations de sécurité sociale, et les proportions dans lesquelles les pays fournissent une assistance sociale ou économique par le biais de dépenses fiscales plutôt que par le biais de dépenses publiques directes.

Or, si les tableaux comparatifs font parfois état de ces précautions méthodologiques, aucun organisme n'est en mesure de présenter des chiffres réellement comparables, corrigés de l'effet du poids des dépenses fiscales ou de l'imposition des prestations sociales.

b) - L'indicateur reste relativement pertinent en tant que série chronologique pour un pays donné

Quels que soient les problèmes de frontière, et l'impact des différents facteurs évoqués ci-dessus, les conventions adoptées ne sont pas susceptibles de changement d'un exercice à l'autre, sauf exception. Ainsi, l'évolution du taux de prélèvements obligatoires d'un pays reste un indicateur pertinent d'une tendance.

Toutefois, l'effet mécanique de la croissance du PIB sur l'augmentation du taux de prélèvement, à législation inchangée, l'effet des décalages calendaires entre le fait générateur de l'impôt et sa perception, sans oublier celui induit par le retraitement des séries chronologiques, doivent conduire à interpréter avec prudence les évolutions de cet indicateur.

⁽³¹⁾ in « Mesurer les charges fiscales : quels indicateurs pour demain ? », OCDE, 2000

III - 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 1998 à 2001.

Tableau 11 – Recettes non fiscales effectives et fonds de concours
en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	Var. 01/00
Recettes non fiscales					
1. Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	2 724,4	3 135,7	3 311,5	3 918,6	18,3%
2. Produits et revenus du domaine de l'État	337,7	343,5	376,5	391,3	3,9%
3. Taxes, redevances et recettes assimilées	4 111,3	5 448,4	6 750,4	7 057,0	4,5%
4. Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	917,9	877,6	706,3	592,4	-16,1%
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'État	5 643,9	7 953,0	8 850,6	9 498,4	7,3%
6. Recettes provenant de l'extérieur	249,5	226,5	277,8	287,0	3,3%
7. Opérations entre administrations et services publics	32,0	33,3	96,7	79,8	-17,5%
8. Divers	10 225,7	7 661,1	10 142,8	12 034,2	18,6%
Total recettes non fiscales (y.c. FSC)	24 242,2	25 679,0	30 512,5	33 858,8	11,0%
En MF	159 018,7	168 442,9	200 148,7	222 098,8	
Produits des fonds de concours					
1. Fonds de concours ordinaires et spéciaux	6 575,7	3 352,5	2 143,9	2 069,2	-3,5%
2. Fonds de concours de coopération internationale	3 331,5	3 534,6	3 833,5	2 489,6	-35,1%
Total fonds de concours	9 907,2	6 887,0	5 977,4	4 558,9	-23,7%
En MF	64 986,9	45 175,9	39 208,9	29 904,1	
Total général	34 149,4	32 566,0	36 489,8	38 417,6	5,3%
En MF	224 005,6	213 618,8	239 357,6	252 002,9	

A - RECETTES NON FISCALES

Globalement, les recettes non fiscales ont augmenté de 3,3 Md€ (22 MdF), soit 11% par rapport à 2000. Leur montant, 33,9 Md€ soit 222,1 MdF, est proche de la prévision inscrite en loi de finances rectificative, après ajustement de +1,52 Md€ (10 MdF) par rapport à la loi de finances initiale. Cette augmentation porte sur presque tous les titres ; elle est particulièrement forte en ce qui concerne les recettes diverses, du fait notamment d'opérations exceptionnelles (titre 8 : 1,89 Md€ [12,4 MdF]), les produits des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier (titre 1 : 0,61 Md€ soit 4 MdF), et les retenues et cotisations au profit de l'État (titre 5 : 0,64 Md€ soit 4,2 MdF).

1) - Les modifications de méthode et les changements de périmètre

L'effort d'intégration de certaines recettes, auparavant non retracées dans le budget général, a été poursuivi au cours de l'exercice 2001 ; plusieurs lignes nouvelles ont ainsi été créées, dont deux principales contribuent pour un montant de 0,34 Md€ (2,23 MdF), soit 7%, à l'augmentation des recettes non fiscales par rapport à l'année 2000 :

- *ligne 327 - rémunération des prestations assurées par les services du Trésor public au titre de la collecte de l'épargne* (0,16 Md€ soit 1,05 MdF) : ces opérations, auparavant retracées en recettes de fonds particuliers, sont constituées principalement des versements de la Caisse des dépôts et consignations au titre de la rémunération de la gestion de certains comptes (consignations des notaires notamment) et des versements de la Caisse nationale de prévoyance au titre de la rémunération du placement des produits d'assurance par le réseau du Trésor public ;
- *ligne 333 – frais de gestion du service chargé de la perception de la redevance audiovisuelle* - (0,07 Md€ soit 0,46 MdF) : ils correspondent au prélèvement opéré sur le compte d'emploi de la redevance audiovisuelle, précédemment enregistré en fonds de concours.

Par ailleurs, l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2001 étend la possibilité de versement de dividendes par les établissements publics industriels, commerciaux ou financiers dépendant de l'État. Ainsi, la rémunération de EDF et GDF qui était versée sous deux formes, une part fixe inscrite en *ligne 407 « intérêt des dotations en capital et des avances d'actionnaire accordées par l'État »* et une part variable figurant en *ligne 116 « produit des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers »*, donne lieu, depuis les nouveaux contrats entre l'État et ces entreprises publiques, à un seul versement de dividende enregistré en ligne 116.

Enfin, une nouvelle ligne 814 *« prélèvements sur les autres fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations »* a été créée : elle permet, à côté des lignes 813 (*« rémunération de la garantie de l'État aux caisses d'épargne »*) et 815 (*« rémunération de la garantie accordée à la Caisse Nationale d'Epargne »*), d'isoler les prélèvements sur les fonds de garantie (épargne populaire, épargne logement) qui étaient répartis sur diverses lignes, notamment la ligne 899 *« recettes diverses »*.

2) - Les restes à recouvrer

Avec un total de 3,7 Md€ (24,2 MdF), les restes à recouvrer représentent près de 11% des recettes non fiscales, en hausse de 3,5% par rapport à 2000.

L'augmentation générale résulte principalement des amendes forfaitaires majorées de la police de la circulation (ligne 313 *« produit des autres amendes et condamnations pécuniaires »*), qui s'établissent à 2 277,9 M€ (14 942 MF) : elle procède à la fois d'un phénomène cyclique lié aux lois d'amnistie qui suscitent des comportements dilatoires de la part des contrevenants⁽³²⁾ et de la difficile maîtrise coordonnée des informations entre administrations, nécessaires à un recouvrement diligent par les services du Trésor.

Par ailleurs, pour un certain nombre de recettes, l'encaissement effectif précède l'émission du titre de recettes : il en est ainsi de dividendes et de rémunérations de capital respectivement enregistrés dans plusieurs lignes des titres 1 et 4, dont le montant est connu par une délibération de conseil d'administration ou d'organe de surveillance d'un établissement public, par une résolution d'assemblée générale d'une société dont l'État est actionnaire, voire, dans certains

⁽³²⁾ Le montant des restes à recouvrer de cette ligne était de 0,63 Md€ (4,1 MdF) au 1 janvier 1996.

cas, par un arrêté du ministre en charge de l'économie et des finances. De même est-il singulier que des créances déterminées par une loi, par une loi de finances (versements de la CADES), ou par un décret (rémunération de la garantie des fonds d'épargne : lignes 813, 814, 815), soient encaissées sans émission préalable d'un titre de recettes.

Conformément, d'une part, à l'article 1° du décret 86-451 du 14 mars 1986, pris en application de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui prévoit la tenue, dans chaque département ministériel d'une comptabilité des créances à terme et une comptabilité des titres de perception et, d'autre part, à l'article 30 alinéa 1 de la loi organique relative aux lois de finances du 1° août 2001 qui dispose que « la comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations », les recettes non fiscales doivent pouvoir faire systématiquement l'objet d'un titre de recette dès lors que la créance de l'État est certaine et connue dans son montant, sans attendre le versement par le débiteur.

3) - L'évolution des principales recettes

Les recettes non fiscales sont concentrées sur quatre titres qui représentent près de 96% de l'ensemble. En 2001, la part respective de ces quatre titres est la suivante :

- le titre 1 « *Produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier* » représente 11,6% des recettes non fiscales en 2001 ;
- le titre 3 « *Taxes, redevances et recettes assimilées* » en représente 20,8% ;
- le titre 5 « *Retenues et cotisations sociales* » en représente 28,1% ;
- et le titre 8 « *Divers* » en représente 35,5%.

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

Avec un produit de 3,9 Md€ (25,7 MdF), les ressources du titre 1 enregistrent une progression de 18,3% par rapport à 2000, plus forte que celle de l'année antérieure. Les prévisions de la loi de finances initiale qui les évaluaient à 3,4 Md€ (22,4 MdF), ont été ajustées en loi de finances rectificative de fin d'année au niveau des recettes effectives.

Cette progression a été réalisée malgré l'absence de versement par la Caisse des dépôts et consignations de la « *contribution représentative de l'impôt sur les sociétés - CRIS - (ligne 111)*. La CRIS qui s'élevait à 0,3 Md€ (2,2 MdF) en 2000 a été réduite à 0,1 Md€ (0,9 MdF) en 2001, et ce en dépit de l'amélioration du résultat consolidé de l'exercice de référence. Cette diminution provient d'une part, des allègements consécutifs aux modifications du régime de l'impôt sur les sociétés⁽³³⁾ et d'autre part, des conséquences d'opérations sur portefeuille⁽³⁴⁾. Au total, conformément aux prévisions de la loi de finances initiale, les acomptes versés en 2000 ont couvert le montant de la CRIS déterminée en 2001, la régularisation de ce dernier exercice devant intervenir en 2002 selon le régime commun de l'impôt sur les sociétés.

⁽³³⁾ Aménagement du régime d'imposition des dividendes entre sociétés mères et filiales, réductions du taux de l'impôt fiscal, suppression de la contribution exceptionnelle de 10% et remplacement par une contribution sociale sur les bénéfices de 3%.

⁽³⁴⁾ sursis d'imposition des plus values fiscales sur OPA, OPE et fusions, et réduction de l'impact fiscal des plus values latentes sur OPVCM et plus values nettes à long terme des titres de participations et assimilés, apportés à CDC IXIS.

A la ligne 110, les « produits des participations de l'État dans les entreprises financières », s'élèvent à 1,1 Md€ (7,5 MdF), en augmentation de 0,5 Md€ (3,1 MdF) par rapport à l'année précédente. Avec 0,5 Md€ (3 MdF), le dividende versé par la Banque de France a retrouvé un montant équivalent à celui de 1998, après deux années de plus faibles niveaux. Le dividende versé en 2001 par la Caisse des dépôts et consignations, qui correspond au tiers du résultat net consolidé de l'exercice 2000, s'élève à 0,6 Md€ (4,2 MdF), en hausse de 17%.

Les produits des participations de l'État dans les entreprises publiques non financières (ligne 116), se sont élevés à 1,5 Md€ (10,1 MdF) en 2001, contre 1,1 Md€ (7,41 MdF) en 2000. Cette progression résulte, pour 0,2 Md€ (1 MdF), des sociétés d'autoroutes qui ont dégagé des résultats exceptionnels par reprises de provisions de caducité, consécutives à l'allongement de la durée des concessions institué par la loi 2001-1011 du 5 novembre 2001. D'une manière plus générale, l'amélioration des résultats des entreprises publiques a contribué à la hausse de cette ligne. Toutefois, le dividende versé par France Télécom reste stable, à 0,6 Md€ (4,2 MdF) ; celui d'EDF, regroupé en une seule ligne (cf. supra), est réduit à 0,2 Md€ (1,4 MdF), soit une baisse de 45% par rapport à la contribution totale de 2000, tandis que celui de GDF augmente de 0,09 Md€ (0,6 MdF).

Les produits des jeux, présentés à la fois en titres 1 et 3, continuent d'augmenter (+8,1%), avec une progression toujours soutenue des prélèvements sur les jeux des casinos (ligne 314), et une croissance moindre des produits des jeux exploités par La Française des jeux (ligne 114), par rapport à 2000. Il convient d'ajouter le dividende versé par la Française des jeux, qui s'est élevé à 33,5 M€ (220 MF). Au total, les jeux ont rapporté 2 330,7 M€ (15 288,4 MF) en 2001, contre 2 155,7 M€ (14 141 MF) en 2000.

b) - Titre 3 - Taxes, redevances et recettes assimilées

Avec 7,1 Md€ (46,3 MdF) les taxes, redevances et recettes assimilées sont en augmentation de 4,5% par rapport à 2000 ; les montants constatés en exécution sont conformes à la loi de finances rectificative qui avait légèrement ajusté la prévision de la loi de finances initiale. Outre les prélèvements sur les produits des jeux, on relève à la *ligne 309*, qui enregistre les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus par les trois réseaux de collecte (comptables du Trésor, des impôts et des douanes) au profit des collectivités locales et de divers organismes, notamment de sécurité sociale, que les recettes sont restées stables, à 3 Md€ (19,3 MdF).

Ainsi que la Cour l'a relevé dans les précédents rapports sur l'exécution des lois de finances, les produits de ces recettes sont fixés forfaitairement et s'imputent en supplément des impôts et taxes (sauf pour la taxe locale d'équipement) ; ils 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 taxes établis ou perçus au profit des collectivités et de divers organismes, sont fixés sans aucun lien avec les coûts de collecte qu'il n'est pas possible de déterminer en l'absence de comptabilité analytique. Ils constituent en fait un complément 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 et ils sont d'ailleurs, en comptabilité nationale, traités comme des prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, la ligne 312 – *produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation* – enregistre les recouvrements spontanés tandis que la ligne 313 – *produit des autres amendes et condamnations pécuniaires* – comptabilise les amendes forfaitaires majorées ainsi que les produits des amendes prononcées par les juridictions pénales. La baisse de 15% constatée sur la

ligne 312 est expliquée, d'une part, par le comportement dilatoire des contrevenants et, d'autre part, par des difficultés ponctuelles de gestion rencontrées par la préfecture de police de Paris avec une entreprise sous-traitante, dans la fourniture des procès verbaux de contravention. La baisse de 20% des produits de la ligne 313 est apparente, un versement exceptionnel de 0,17 Md€ (1,1 MdF) ayant été enregistré en 2000.

La baisse, constatée en 2001, du produit de la participation des employeurs à l'effort de construction (ligne 325) provient, en exécution de la convention du 3 août 1998 entre l'État et l'Union d'économie sociale du logement (UESL), de la diminution de la contribution des organismes collecteurs.

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

Avec une augmentation de 7,3%, l'évolution de ces recettes est légèrement supérieure aux prévisions de la loi de finances révisée. Elles s'établissent à 9 136,9 M€ (59 934,1 MF).

Sont notamment perçus sur ce titre, le produit des retenues de la part agent pour pensions civiles et militaires (ligne 501), pour 4,3 Md€ (28,2 MdF), ainsi que les contributions pour charges de pension des agents fonctionnaires de France Télécom (ligne 502) pour 1,3 Md€ (8,7 MdF), et de La Poste (ligne 508), pour 2,4 Md€ (15,7 MdF). Ces recettes ont pour contrepartie les paiements de pensions qui sont constatées au budget des **charges communes**.

Avec un montant de 0,6 Md€ (3,9 MdF), les recettes de la ligne 505 – *prélèvement sur les salaires des conservateurs des hypothèques* – ont augmenté de 0,3 Md€ (2 MdF) par rapport à l'année précédente. Cette augmentation provient d'une opération non récurrente qui a pour objet de mettre un terme au décalage comptable qui existait entre l'exercice durant lequel était effectué le prélèvement et celui de sa prise en charge dans le budget général. La recette exceptionnelle, qui correspond à une année pleine d'encaissements (exercice 2001), a été enregistrée en sus de la recette prévue en loi de finances initiale.

d) - Titre 8 – recettes diverses

Les recettes diverses s'élèvent à 12 Md€ (78,9 MdF), en augmentation de 18,6% par rapport à 2000. La prévision qui était de 10,9 Md€ (71,4 MdF) en loi de finances initiale pour 2001 a été ajustée à 11,9 Md€ (78,1 MdF) en loi de finances rectificative.

Le reversement de la COFACE retracé à la ligne 812 ressort à 1,7 Md€ (11 MdF), conformément à la prévision de la loi de finances initiale, non révisée. L'État détient en outre auprès de la COFACE un compte dont le solde au 31 décembre 2001 s'élève à 2,6 Md€ (16,9 MdF), après prélèvements au profit du budget général.

De même la rémunération que l'État reçoit en contrepartie de la garantie qu'il accorde sur les fonds d'épargne à la Caisse nationale d'épargne, aux caisses d'épargne et à la Caisse des dépôts et consignations (lignes 813, 814 et 815) correspond à l'évaluation globale faite en loi de finances initiales (3,1 Md€ soit 20 MdF), même si des ajustements sont intervenus entre ces trois lignes en loi de finances rectificative.

Alors que l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au financement de la dette sociale avait prévu un remboursement annuel de la CADES à l'État de 1,91 Md€ (12,5 MdF) en treize ans, les versements de la CADES (ligne 816) ont été ramenés à 1,85 Md€ (12,15 MdF) en loi de finances initiale pour 2001. La baisse constatée par rapport à 2000 correspond à un report de versement de 1999, opéré sur l'année suivante dans des conditions que la Cour avait critiquées dans le Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999.

Enfin, à la différence de l'année précédente, la ligne 899 - *recettes diverses*- enregistre en 2001 des opérations exceptionnelles qui portent sur :

- un remboursement de 1,07 Md€ (7 MdF), par l'UNEDIC, prévu dans la nouvelle convention d'assurance chômage et l'article 5 de la loi 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel ;
- des prélèvements sur les réserves du BRGM et de l'INPI, prévus par les article 9 et 10 de la loi de finances rectificative pour 2001 pour des montants respectifs de 70,1 M€ (460 MF) et 61 M€ (400 MF).

B - FONDS DE CONCOURS

En dérogeant au principe de non affectation des recettes aux dépenses énoncé par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les fonds de concours constituent une procédure particulière d'affectation de crédits au sein du budget général ou d'un budget annexe.

Cette procédure permet à certaines personnes (particuliers, personnes morales publiques et privées) de participer au financement de certaines actions publiques.

1) - Les problèmes posés par cette procédure budgétaire

a) - L'information du Parlement sur cette catégorie de recettes est encore insuffisante

En dépit d'un document d'information très synthétique produit au Parlement (annexe « jaune » sur les fonds de concours), les fonds de concours ne sont pas évalués dans la loi de finances initiale. Les prévisions de rattachements inscrits aux virements budgétaires ne sont pas exhaustives et l'écart entre les prévisions de rattachement et les rattachements en exécution est ainsi significatif, particulièrement cette année en ce qui concerne les versements de l'Union européenne aux programmes en cofinancement.

L'insuffisance de la prévision est particulièrement critiquable dans la mesure où une part significative des rattachements en 2001 sont liés à des titres émis il y a plusieurs années sur les contributeurs.

En outre, les rattachements en fin d'exercice, qui peuvent atteindre des montants considérables (par exemple 20% du montant total à la *défense*), constituent des apports non négligeables de crédits, non sans conséquence sur les conditions de réalisation de la régulation budgétaire. En effet, comme c'est le cas au budget de la *mer*, la date de rattachement des fonds de concours permet ou non d'afficher la réalisation du contrat de gestion. Ce processus n'est pas sans poser de problème, d'une part sur le fond, par rapport aux financeurs, d'autre part sur la forme, par l'importance qu'il donne artificiellement aux opérations de fin d'exercice, en partie aléatoires (le rattachement à l'exercice n ou à l'exercice n+1).

b) - Le respect de la volonté de la partie versante est difficilement assuré

La Cour constate que les fonds de concours font souvent l'objet d'un prélèvement « forfaitaire ». Cette pratique fait obstacle au respect de la volonté de la partie versante. L'article 19 de la loi 2001-624 du 2 janvier 2001 précise pourtant que « *l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur.* »

Le prélèvement sur le montant des rattachements qui est effectué sur certaines catégories de fonds de concours⁽³⁵⁾ est réalisé par voie réglementaire (décret ou arrêté selon les cas).

Cette pratique pose un certain nombre de questions :

- elle n'est d'abord pas prévue par les articles 16 et 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;
- elle est en contradiction avec l'article 19 du même texte qui dispose que « *les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'État à des dépenses d'intérêt public sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé* » ;
- elle ne repose sur aucun constat économique objectivement recevable : le taux de 10% généralement observé résulte d'arbitrages entre la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère concerné, et ne s'appuie sur aucune donnée de gestion calculée ;
- elle est aléatoire, puisque les prélèvements peuvent, selon les années, être effectués ou pas (comme en 2001 pour les rattachements du service de santé des armées).

Cette masse « fluctuante » n'est pas négligeable : selon les chiffres communiqués par la direction générale de la comptabilité publique, les recettes non rattachées (prélèvements et rompus⁽³⁶⁾) s'élèvent à 9,3 M€ (61 MF) pour l'année 2001, en réduction de 26% par rapport à 2000.

Si cette pratique, en contradiction avec les textes, devait être poursuivie, dans les années à venir, elle entrerait inévitablement en contradiction avec l'article 17 de la nouvelle loi organique qui reprend en son article 17-II⁽³⁷⁾, en les renforçant, les dispositions évoquées.

2) - Situation des fonds de concours en 2001

a) - La part européenne dans les recettes de fonds de concours

La part des fonds de concours d'origine européenne s'est élevée à 2,52 Md€ (16,5 MdF) contre 3,87 Md€ (25,4 MdF) en 2000 ; elle représente désormais plus de la moitié du total des recettes recouvrées (55%, mais 64% en 2000).

L'**intérieur**, avec 800,8 M€ (5 253 MF) au titre du FEDER, l'**agriculture** avec 111 M€ (727 MF) au titre du FEOGA orientation, 3,51 M€ (23 MF) au titre de l'IFOP et 910,2 M€ (5 971 MF) au titre du FEOGA garantie et l'**emploi** avec 491,3 M€ (3 223 MF) au titre du FSE, demeurent les principaux bénéficiaires des fonds structurels européens.

En raison de la multiplicité des circuits de versements, le montant global et précis des flux versés par le budget de l'État au titre des prélèvements sur recettes, d'une part, et reçus au budget général au titre des rattachements de fonds de concours, d'autre part, est mal

⁽³⁵⁾ Les prélèvements sur frais d'assiette et de perception sont opérés sur certains fonds de concours par assimilation. En revanche, pour les fonds de concours par nature, c'est l'intégralité qui est rattachée.

⁽³⁶⁾ Les rompus représentent les centimes non inclus dans le montant des titres exprimés en francs/euros.

⁽³⁷⁾ Article 17-II : « *Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée* ».

appréhendé. De même les conditions de rattachement des fonds structurels ont des conséquences mal appréciées. Les aides au titre de la politique agricole commune (PAC), par exemple sont versées par les États-membres et remboursées par le budget communautaire avec un décalage parfois très supérieur à deux mois. Le préfinancement des aides, majoritairement versées en fin d'année, se traduit pour l'État par des frais financiers élevés (de l'ordre de 30,5 M€ [200 MF] en 2000).

Le bénéficiaire ultime des fonds structurels, voire, le cas échéant, l'organisme relais entre ce bénéficiaire et la Commission, assure ainsi le préfinancement des paiements effectués et non encore remboursés par la Commission. La durée de ce préfinancement, au-delà de 2 mois, peut résulter pour partie de délais de traitements administratifs à la Commission, mais aussi des modalités d'organisation, au plan national, de la collecte et de la transmission des dépenses et de leurs justificatifs à la Commission.

En vertu des nouvelles règles sur les fonds structurels adoptées en 1999 pour la période de programmation 2000-2006, au-delà d'une avance initiale versée la première année de la nouvelle période de programmation et équivalant à 7% du montant total de cette programmation, la Commission rembourse les États-membres de la part communautaire des dépenses engagées au titre des fonds structurels, à partir des demandes justifiées conformément à la réglementation communautaire, dans un délai de deux mois après réception de ces demandes. En revanche les besoins en fonds de roulement résultant de ces écarts ne sont pas identifiés.

En effet la notion de besoin en fonds de roulement ne peut être appliquée de façon globale, les situations s'appréciant de façon différente selon la nature des fonds (FEDER, FEOGA, IFOP, FSE), des bénéficiaires et des circuits de gestion concernés

Par ailleurs, les contrôles sont insuffisants. L'examen est en effet rendu complexe par le nombre élevé d'administrations de rattachement (une dizaine), de lignes budgétaires concernées (une trentaine) et le caractère tantôt centralisé, tantôt déconcentré de la gestion. Quant aux contrôles que pourraient réaliser les comptables du Trésor sur l'apurement de ces créances, ils sont inexistant, puisque les titres sont émis uniquement en régularisation des sommes encaissées, dans une optique de droits au comptant.

Au plan budgétaire, le rapprochement systématique entre les répartitions d'autorisations de programme et les rattachements de crédits de paiement, d'une part, et les maquettes financières des documents pluriannuels contractuels (DOCUP), d'autre part, n'a pas encore été mis en place.

Pourtant la maîtrise des délais d'engagement et de remboursement est avantageuse. Selon les nouvelles règles de programmation 2000-2006, les engagements qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement seront annulés d'office. En conséquence, les États-membres devront assurer une gestion et un suivi attentif des projets financés par les fonds structurels, au risque de ne pas pouvoir utiliser pleinement leur dotation.

Dès lors, le Gouvernement a tenté de mettre en œuvre un dispositif de gestion pour harmoniser la mise en œuvre des actions financées par les fonds structurels européens au titre des programmes 2000-2006.

b) - Les évolutions constatées

Le montant global des fonds de concours rattachés en 2001 est en baisse de près de 1,5 Md€ (10 MdF). Cette diminution apparaît en particulier sur les budgets de l'**agriculture** (-0,34 Md€ [2,2 MdF]), de l'**intérieur** (-0,47 Md€ [-3,1 MdF]) et de l'**emploi** (0,53 Md€

[-3,5 MdF]) destinataires respectivement des fonds structurels européens, FEOGA, FEDER et FSE. Par ailleurs, au budget de *l'économie, finances et industrie*, le fonds de concours recueillant les frais de gestion du service de la redevance audiovisuelle (73,5 M€ [482 MF]) en 2000) a été budgétisé en 2001.

Cette diminution s'inscrit cependant dans un mouvement de grande ampleur. Depuis 1997, en effet, en raison de facteurs structurels comme l'élimination d'un certain nombre de fonds de concours principalement destinés au ministère de l'économie et des finances, et conjoncturels comme la chute des crédits des fonds d'intervention européens en 2001, la part des fonds de concours au sein du budget de l'État a diminué très sensiblement puisqu'elle n'atteint plus que 4,54 Md€ (29,8 MdF), soit 1,9% des recettes totales nettes⁽³⁸⁾ contre 11,1 Md€ (73 MdF) en 1996.

Cependant la budgétisation des fonds n'affecte pas de la même manière tous les ministères : si elle est particulièrement significative pour le ministère de l'économie des finances et de l'industrie ou le ministère de la défense, il n'en est pas de même, par exemple, pour le ministère de l'équipement, des transports et du logement, où cinq fonds sur 17 rattachés à des chapitres de personnel servent à rémunérer des agents chargés de missions de surveillance et de contrôle.

⁽³⁸⁾ Hors prélèvements, remboursements et dégrèvements.

IV - PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

La technique du prélèvement sur recettes n'avait pas été prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni mentionnée par le règlement général sur la comptabilité publique de 1962.

La loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001 consacre son existence dans son titre II – chapitre 1^{er} - article 6, en disposant qu'un « *montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

La rédaction de cet article reprend en partie la décision n° 98-405 du Conseil Constitutionnel intervenue le 29 décembre 1998. La technique budgétaire du prélèvement de recettes devenue légale relève donc toujours du domaine de la « possibilité » et non de celui de « l'obligation ». Elle est limitée dans son objet à la couverture de charges ou à la compensation de moindres recettes fiscales des collectivités locales.

A - LES PRÉLÈVEMENTS AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE

1) - Rappel du cadre européen des prélèvements sur recettes depuis 1988

L'année 2001 s'inscrit dans une période de transition, durant laquelle le système de financement de l'Union européenne est en cours d'évolution.

Le Conseil européen de Berlin (24 et 25 mars 1999) a arrêté la programmation pluriannuelle des dépenses communautaires pour la période 2000-2006. Dans le compromis final, le plafond de ressources est resté fixé à 1,27% du PNB communautaire pour toute la période et doit permettre de faire face à l'élargissement. Les dépenses des Quinze ont été révisées à la baisse : -42 Md€ (275,5 MdF) sur 7 ans par rapport aux propositions initiales de la Commission. L'Agenda 2000 regroupe les aides aux pays candidats sous une nouvelle rubrique budgétaire et permettra de mobiliser des ressources significatives lors de l'élargissement.

Dans sa décision du 29 septembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, le Conseil européen a arrêté de nouvelles orientations en matière de ressources propres, applicables rétroactivement au 1^{er} janvier 2002. Cette décision modifie la part relative de chaque type de ressource au sein de la partie recettes du budget :

- le produit de la ressource TVA va progressivement diminuer au profit d'un accroissement de la ressource PNB qui devrait représenter à partir de 2004, près de 70% des recettes du budget communautaire ;
- les frais de perception au titre des ressources propres traditionnelles vont être relevés, passant de 10% à 25%. Cette mesure s'applique de façon rétroactive dès le 1^{er} janvier 2001 mais n'aura d'incidences que sur la loi de finances pour 2002 (ce n'est que sur cet exercice que l'Union Européenne remboursera à la France le différentiel de 15%) ;

- les clés de répartition du financement de la correction britannique vont être modifiées⁽³⁹⁾ : la France devrait contribuer au financement de près de 31% de la correction britannique contre 23% actuellement.

Les incidences de ce nouveau système de ressources sont intégrées, selon la direction du budget, dans la loi de finances initiales pour 2002. Ces transferts tendent à relever le taux de contribution de la France au budget communautaire en raison notamment de l'accroissement de sa participation au financement de la correction britannique.

2) - La détermination de la dotation à prévoir dans le PLF 2001

Pour la détermination de la dotation 2001, plusieurs paramètres ont été pris en compte, dont les recettes diverses du budget communautaire (c'est-à-dire les recettes autres que les contributions des Etats-membres) et le solde de l'année 2000 pour la détermination des dépenses à financer ; les produits des ressources propres traditionnelles, les assiettes TVA et PNB ainsi que le montant de l'allègement de la contribution britannique pour la détermination des ressources.

Le chiffrage définitif du projet de dotation 2001 a été arrêté en septembre 2000 sur la base du projet de budget européen adopté en première lecture par le Conseil des ministres du budget de juillet 2000.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, le ministère des finances a intégré une hypothèse de solde positif pour l'exercice 2000 de 3 Md€ (19,7 MdF), reprise en loi de finances initiale. Cette dernière a aussi intégré une hypothèse de consommation des crédits inscrits en réserve de 450 M€ (2 950 MF), soit pour la France un effort de 75 M€ (490 MF). Cette dernière estimation est délicate, dans la mesure où la consommation de ces crédits, notamment les « aides d'urgence », relève de la conjoncture.

3) - Les prélèvements européens effectifs en 2001

a) - Evolution des recettes perçues au profit de l'Union Européenne (1999-2001)

Tableau 12 – Evolution du prélèvement – 1999-2001

en millions d'euros

Type de recettes ⁽⁴⁰⁾	1999	2000	2001
Droits de douane	1 332,8	1 512,7	1 417,7
Cotisations sucre	262,7	270,3	139,4
Ressources TVA	6 235,8	6 831,8	7 260,2
Ressources PNB	6 017,8	6 007,5	5 649,0
Autres recettes	43,5	37,4	33,7
Total	13 892,6	14 659,8	14 500,1
En MF	91 129,5	96 162,0	95 114,7
Evolution	-0,4%	+5,6%	-0,8%

⁽³⁹⁾ Le financement de la correction britannique est en fait réparti sur la base de la part de chaque État-membre dans le PNB communautaire, quatre États-membres bénéficiant d'une réduction des $\frac{3}{4}$ de leur part normale. Cette réduction est financée par les États-membres restant selon une clé PNB. La part de chaque État-membre est donc susceptible d'évoluer.

⁽⁴⁰⁾ Ces chiffres sont mentionnés à titre indicatif, dans la mesure où il ne s'agit pas de recettes de l'État.

Après la forte augmentation de la contribution française en 2000, une pause dans la progression est constatée. Cependant, si l'on prend en compte la période comprise entre 1994 et 2001, dans le cadre du même système de financement du budget communautaire, le montant 2001 du prélèvement de recettes pour l'Union européenne a augmenté de 15,2%.

b) - Des prélèvements effectifs 2001 inférieurs aux prévisions initiales et rectifiées

Tableau 13 – Prévisions et exécution en matière de prélèvement européens en 2001
en millions d'euros

Type de recettes	LFI	LFR	Exécution
Droits de douane	1 448,3	1 524,5	1 417,7
Cotisations sur le sucre	274,4	274,4	139,4
Ressource TVA	6 723,0	7 165,1	7 260,2
Ressource PNB	6 723,0	5 732,1	5 682,7
Total	15 168,7	14 696,1	14 500,1
En MF	99 500,0	96 400,0	95 114,7

Ainsi les prélèvements effectifs de recettes pour l'Union Européenne en 2001 sont comme tous ceux qui se sont succédés, depuis 1992, inférieurs aux prévisions. L'écart constaté en 2001 est de 0,669 Md€ (4 386 MF). Les principales raisons en sont les suivantes :

- un solde d'exécution du budget communautaire pour 2000 (11,6 Md€ [76,1 MdF]) très supérieur aux prévisions de la direction du budget et qui a impliqué une réduction théorique supplémentaire du prélèvement communautaire de 1,3 Md€ (8,5 MdF) par rapport à la loi de finances initiale ;
- la baisse de 100 M€ (656 MF) du montant des dépenses à financer par rapport à l'hypothèse retenue dans le PLF 2001, ce qui induit une réduction de 17 M€ (111,5 MF) de la contribution française ;
- une consommation des réserves européennes inférieure aux prévisions de la direction du budget, ce qui entraîne une contribution française de 34 M€ (223 MF) au lieu de 74 M€ (485,4 MF) ;
- un montant de ressources propres traditionnelles effectivement collecté inférieur aux prévisions et qui s'explique par l'impact de la conjoncture sur le montant des importations (doits de douane) et la réduction du taux d'appel des cotisations à la production de sucre sur la campagne 2000/2001.

L'impact de ces facteurs a cependant été atténué par l'ajustement à la hausse des assiettes de la TVA et du PNB français pour 2001 (+0,39 Md€ soit 2,56 MdF) et par l'accroissement des montants dus par les États-membres au titre du financement de la correction britannique, ce qui a représenté pour la France un coût de 0,46 Md€ (3 MdF).

L'exercice 2001 au plan communautaire dégagerait, selon la Commission européenne, un solde positif estimé à 11,2 Md€ (73,5 MdF) ce qui pourrait induire un allègement de la contribution française de 1,27 Md€ (8,3 MdF) pour l'exercice 2002. Une sous-consommation des crédits affectés aux fonds structurels en serait, pour la deuxième année consécutive, l'explication principale. L'hypothèse retenue par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour le PLF 2002 était voisine de celle faite pour le PLF 2001 : une prévision de solde de 3,5 Md€ (23 MdF) et une réduction de la contribution française estimée à 0,6 Md€ (3,9 MdF).

B - LES PRÉLÈVEMENTS DE RECETTES AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS LOCALES.

1) - Le contrat de « croissance et de solidarité » (1999-2002)

Le contrat de croissance et de solidarité a été institué par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 et a remplacé le pacte de stabilité financière 1996-1998 instauré par l'article 32 de la loi de finances pour 1996. Ce contrat qui, à l'origine, devait régir pour trois ans les relations financières entre l'État et les collectivités locales (1999-2001) a été reconduit dans la loi de finances initiale pour 2002 dans les mêmes conditions que celles de l'année 2001.

L'indexation de l'enveloppe normée s'effectue sur la base du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement des dotations et d'une fraction croissante du taux d'évolution du PIB en volume de l'année précédente. Cette fraction était de 20% en 1999, de 25% en 2000 et de 33% en 2001 et 2002.

Ainsi, par rapport à une indexation de l'enveloppe qui serait restée calée sur les prix, les collectivités locales disposent d'un supplément de recettes de près de 0,6 Md€ en 2001. L'enveloppe du contrat de croissance et de solidarité, sous l'impact du redémarrage de la croissance du PIB, a ainsi progressé de 1,82% en 1999, 1,48% en 2000 et 2,32% en 2001.

Au sein de l'enveloppe, chacune des dotations conserve son mode d'indexation antérieur, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) servant de variable d'ajustement.

2) - Une accélération de la croissance des prélèvements de recettes pour les collectivités locales en 2001

Tableau 14 – Evolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales 1999-2001
en milliards d'euros

	1999	2000	2001
Montant du prélèvement	26,9	28,8	31,7
Taux d'évolution en %	+8,4	+7,2	+9,9

Pour l'essentiel, l'augmentation observée reflète celle de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle : 1,98 Md€ (13 MdF) en 1999, 3,46 Md€ (22,7 MdF) en 2000 et 5,28 Md€ (36,6 MdF) en 2001. En outre, entre 2000 et 2001, le prélèvement au titre de la dotation globale de fonctionnement, de même que celui réalisé au profit du fonds de compensation de la TVA augmentent, respectivement, de 0,9 Md€ (5,9 MdF) et 0,3 Md€ (2 MdF).

3) - Des prélèvements effectifs légèrement supérieurs aux prévisions initiales

Tableau 15 – Prévisions et exécution en matière de prélèvement au profit des collectivités locales en 2001
en milliards d'euros

	PLF	LFR	P.R (1)	P.E (2)
DGF	17,71	0,28	17,9	17,9
Amendes police de circulation	0,31	0,01	0,33	0,33
DSI	0,32	-0,008	0,32	0,32
FNTF	0,57	0,06	0,63	0,63
DCTP	1,75	-0,12	1,63	1,63
FC TVA	3,58	-	3,58	3,57
Dotation « élu local »	0,04	-	0,04	0,04
Coll. territoriale de Corse	0,017	-0,001	0,016	0,016
Compensation d'exonération de fiscalité locale	1,95	-0,155	1,79	1,86
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	5,39	-0,08	5,31	5,28
Total Prélèvement	31,66	-0,009	31,65	31,70
En MdF	207,7	-0,1	207,6	207,9

(1) : Prévisions de recettes ; (2) : Prélèvement de recettes effectifs

La dotation globale de fonctionnement a fait l'objet d'un abondement par la loi de finances rectificative de 0,28 Md€ (1,86 MdF). Celui-ci traduit une régularisation positive de la DGF pour 2000, de 0,16 Md€ (1,05 MdF) et une participation au financement des créations des communautés d'agglomérations par un prélèvement sur la DCTP, de 126,1 M€ (827 MF).

Le prélèvement sur la DCTP joue le rôle d'ajustement quand le recours à la part de la DGF consacrée à l'intercommunalité, abondée d'une dotation de 0,18 Md€ (1,2 MdF) de l'État (prélevés sur les recettes fiscales), est insuffisante. La forte croissance du montant du prélèvement sur la DCTP en 2001 (son montant en 2000 était de 75,8 M€ [497 MF]) témoigne du développement des communautés d'agglomérations dont le rythme de création est plus rapide que prévu (près du double des prévisions).

L'exercice 2001 se caractérise par l'importance du transfert de la DCTP à la DGF (126,1 M€ [827 MF]). La loi de finances pour 2002 prévoit une modification des modalités de financement des communautés d'agglomération : la part prélevée sur la DCTP devrait être notamment intégrée directement dans la dotation initiale de la DGF qui augmenterait ainsi d'environ 0,3 Md€, soit 2 MdF.

CHAPITRE II - LES DÉPENSES

I - PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES ET DÉPENSES EFFECTIVES

La loi de finances initiale pour 2001 a ouvert au budget général de l'État 319,7 Md€ (2 097,3 MdF) en crédits de paiement et 27,1 Md€ (178 MdF) en autorisations de programme. Par comparaison avec la loi de finances initiale pour 2000, les dépenses nettes du budget général prévues pour 2001 qui s'élèvent à 263,72 Md€ (1 729,9 MdF) progressent de 2,8% (2,1% par rapport à la loi de finances rectificative de décembre 2000). Le total des dépenses du budget de l'État s'établit à 277,6 Md€ (1 820,9 MdF), soit une hausse de 5,4% par rapport à la loi de finances initiale pour 2000. Compte tenu du niveau de recettes retenu, le solde déficitaire d'exécution prévisionnel s'établit à 28,4 Md€ (186,6 MdF) pour le budget de l'État.

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2001, bâtie sur une hypothèse de croissance inférieure de plus d'un point par rapport à celle retenue dans le PLF, consolide les moins-values constatées dans l'encaissement des recettes fiscales, maintient le rythme de progression des dépenses et, par voie de conséquence, « ajuste » le déficit de l'État, en hausse de 3,95 Md€ (25,9 MdF). Elle majore les dotations initiales de 8,06 Md€ (52,9 MdF) de crédits de paiement bruts, soit un montant assez nettement inférieur à celui de 2000 (10,8 Md€ [70,5 MdF]), mais également à celui de 1999 (8,5 Md€ [(55,4 MdF)]). Comme pour les années passées, les ouvertures de crédits au titre I sont prépondérantes (61% de l'ensemble des ouvertures).

Les principales modifications apportées aux crédits initiaux sont les suivantes.

Pour le budget général, les reports de crédits de l'exercice 2000 sur l'exercice 2001 s'élèvent à 13,7 Md€ (90,2 MdF) et sont en hausse de 19,3% par rapport à 2000.

Deux décrets d'avances ont été pris. Le premier, du 21 mai 2001, a ouvert 0,47 Md€ (3,1 MdF) de crédits, principalement au bénéfice de l'*agriculture* dont la dotation a été abondée afin de renforcer les moyens destinés au traitement de la crise de l'ESB⁽⁴¹⁾. Le second, du 8 octobre 2001, a ouvert 0,52 Md€ (3,4 MdF) de crédits destinés, à hauteur de 0,5 Md€ (3,3 MdF), à assurer sur le budget de la *défense*, le financement des surcoûts liés aux opérations extérieures. Ces ouvertures ont été gagées par des annulations de crédits pour dépenses militaires en capital.

Les annulations ont été d'un montant relativement faible en 2001 (3 Md€ [20 MdF]), comparativement aux cinq années passées. Le montant des annulations de crédits en cours d'exécution du budget représente, si l'on exclut celles effectuées sur le titre I qui n'affectent pas les moyens des services, 0,8% des crédits initiaux, d'un exercice à l'autre (contre un peu plus d'un point en 2000), soit un niveau cohérent avec la nécessité de redéployer les crédits au bénéfice des secteurs prioritaires, dans le cadre d'un objectif non contesté de maîtrise des finances publiques.

La régulation, réalisée cette année encore au moyen des « contrats de gestion », a concerné, hors défense, 905,2 Md€ (5,9 MdF) en crédits de paiement et 71,7 Md€ (470 MdF) en autorisations de programme.

Enfin, pour ce qui concerne les dépenses enregistrées au cours de la période complémentaire (terminée le 25 janvier 2002), la Cour n'a pas constaté d'opération litigieuse. Elle relève seulement que des montants élevés d'encaissements ont été enregistrés durant la

(41) Encéphalite spongiforme bovine.

période en question (41,9 MdF en 2001, au lieu de 4,4 MdF en 2000), imputables pour l'essentiel, au remboursement en janvier 2002 de l'avance faite à l'ACOFA (Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires) en novembre 2001 (33,6 MdF), l'avance effectuée en 2000 ayant été remboursée en décembre.

Les dépenses brutes exécutées du budget général s'élèvent à 329,4 Md€ (2 160,5 MdF). Le solde des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, hors FMI et hors FSC, s'établissant à -0,58 Md€ (-3,8 MdF), le déficit d'exécution du budget de l'État pour 2001 atteint 32,04 Md€ (210,2 MdF).

Les dépenses du titre I ont progressé significativement de 5,5% en 2001, principalement sous l'effet du dynamisme de l'ensemble des dégrèvements. Pour sa part, l'alourdissement de la charge de la dette (+1,5% pour la charge brute et +2,8% en termes de charge nette) tient à ce que l'évolution des taux n'a pas permis de compenser le surcroît de charge d'intérêts résultant du gonflement de l'encours de la dette.

Les dépenses du titre II relatives aux pouvoirs publics, qui occupent une place modeste dans le budget de l'État (0,8 Md€ [5 MdF]), augmentent de 3,2%, légèrement en deçà de la moyenne du budget général (3,4%), mais après +3% en 2000.

La progression des dépenses du titre III, qui avait repris en 2000, après le ralentissement de 1999 (dû à un changement de périmètre), se confirme en 2001, à un taux de 2,7%, identique à celui de 2000, supérieur à la moyenne 1997-2001 (2,6%). Ce résultat, qui s'explique en particulier par la stabilisation des dépenses de charges sociales, ne doit pas masquer la croissance des rémunérations d'activité (2,6% en 2001) et celle des charges brutes de pension (3,8%) qui reste dans une progression élevée sur la période 1997-2001 (respectivement 11,2% et 17%).

Les dépenses d'intervention augmentent de 2,2% par rapport à 2000, après une évolution de -5,1% en 2000, et +6,3% en 1999. Ces variations confirment que le titre IV, stable autour de 75 Md€ (environ 500 MdF) depuis 1996 (+3,4% en six ans), est très affecté par les changements de périmètre auxquels il est procédé depuis 1999.

L'évolution des dotations et des dépenses en capital fait ressortir les mêmes caractéristiques que celles relevées en 2000, à savoir un écart de plus de 40% entre les crédits initiaux et les crédits disponibles, les premiers s'établissant à 24,9 Md€ (163,6 MdF), les seconds à 35,7 Md€ (234,3 MdF). Comme en 2000, on relève que la *défense* consomme plus de 90% de sa dotation, alors que les ministères civils n'atteignent que 66%. L'incapacité des ministères à exécuter leurs programmes d'investissements contribue, en définitive, à contenir la progression globale des dépenses effectives du budget général.

II - EVOLUTION DES DÉPENSES

Les charges du budget général sont de 329,4 Md€ (2 160,5 MdF), à comparer aux 318,47 Md€ (2 089 MdF) de 2000.

L'exercice 2001 se caractérise par un taux de progression des dépenses brutes du budget général de 3,4%, contre 1,6% en 2000. La dépense nette s'élève à 268,7 Md€ (1 762,4 MdF). Elle augmente de 2,4%, soit sensiblement plus qu'en 2000 (-0,3%) et à un taux supérieur au taux moyen d'augmentation annuelle sur la période 1997-2001 (+1,6%) : la résistance à la baisse des dépenses est bien marquée. La hausse moyenne des prix (consommation des ménages, hors tabac) ayant été de 1,6% en 2001 (alors que 0,9% était prévu initialement), la progression des dépenses nettes du budget général, en volume, est de 0,8%.

1) - Le montant net des dépenses de l'État

Il est calculé par différence entre les dépenses brutes et les remboursements et dégrèvements (R&D), dont la progression est liée aux réformes fiscales.

Cette opération peut être commentée ainsi :

- l'augmentation de 2,4% de la dépense nette est sensiblement supérieure à celle de 2000 (-0,3%), mais bien moins forte que celle de 1999 (+3,2%) ; elle se situe au-dessus du taux moyen d'augmentation annuelle sur la période 1997-2001 (+1,6%) ;
- pour la Cour, tous les R&D ne sont pas de même nature⁽⁴²⁾ : les remboursements de trop perçus, les régularisations d'anomalies (erreurs des contribuables), les admissions en non valeur ne sont pas contestables, alors que les remboursements liés à la situation du contribuable (les R&D d'impôts locaux ou tout ou partie de la prime pour l'emploi) sont assimilables à des dépenses d'intervention (du titre IV), et ne devraient pas, dès lors, être retranchés des dépenses pour apprécier leur évolution.

Comme il l'a déjà été mentionné, page 37 du présent rapport, l'imputation de la prime pour l'emploi et de son complément en dégrèvements, pour ce qui concerne les foyers assujettis à l'impôt sur le revenu, a permis de diminuer de 2,06 Md€ (13,5 MdF), soit de 0,8%, la progression des dépenses nettes entre 2000 et 2001.

2) - L'évolution des dépenses après « retraitements »

Au-delà de la détermination du montant des dépenses nettes, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie réalise un certain nombre de retraitements supplémentaires.

Le ministère procède ainsi depuis 1999, première année de référence du premier programme de stabilité et de croissance des finances publiques (2000/2002). Une « charte de budgétisation », qui figure dans le bleu du projet de loi de finances depuis 2001, précise désormais la pratique.

Il s'agit, comme le comprend la Cour, de cerner la progression des dépenses à périmètre constant, en retirant du montant des dépenses nettes inscrites au PLF les dépenses qui n'entraient pas dans le cadre du budget général l'année précédente (cas du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations [FASTIF] en 2001) et en lui ajoutant les dépenses sorties du périmètre du budget général et qui y figuraient l'année précédente (cas du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales [FOREC] en

(42) Cf. les développements relatifs au traitement de la prime pour l'emploi, pp. 36 et suivantes.

2001). En outre, au niveau de l'exécution, de manière pragmatique, le ministère exclut du périmètre retenu des dépenses exceptionnelles, afin de ne pas « pérenniser pour l'avenir une base de dépenses trop élevées », parce qu'il s'agit de dépenses à caractère ponctuel et non reductible (engagées par exemple suite aux intempéries de fin 1999). Ces dépenses sont ainsi neutralisées dans l'appréciation du respect de la norme de progression des dépenses, ce qui permet d'éliminer les pics occasionnels qui ne correspondent pas à des changements significatifs dans le socle des dépenses de l'État.

Pour calculer l'évolution « structurelle » des dépenses en volume d'une année sur l'autre, le ministère procède aux opérations suivantes :

- il retranche d'abord des dépenses un certain montant de recettes, qualifiées « d'ordre », relatives à la gestion de la dette⁽⁴³⁾, soit 2,64 Md€ (17,3 MdF), pour obtenir un nouveau montant de dépenses « nettes » de 266,04 Md€ (1 745,1 MdF) ;
- il tient compte, ensuite, des changements de périmètre intervenus entre 2000 et 2001, en retranchant 2,85 Md€ (18,7 MdF) de dépenses. Il s'agit des principales opérations suivantes :
 - ce qui a été budgété est déduit de la base : il s'agit principalement de la compensation des pertes de recettes de vignette pour les départements (1,95 Md€ [-12,8 MdF]), et de celle relative à la suppression de la part régionale de la taxe professionnelle (0,93 Md€ [-6,1 MdF]) ;
 - ce qui a été transféré hors du budget de l'État y est réintégré : il s'agit essentiellement du FOREC, vers lequel 1,20 Md€ (7,9 MdF) de charges ont été transférées.

En 2001, le ministère a considéré qu'aucune dépense n'était exceptionnelle.

En définitive, à structure constante 2000, le total des dépenses nettes est alors de 263,2 Md€ (1 726,4 MdF), soit une progression de 1,9% par rapport à la dépense 2000 (258,3 Md€ [1 694,1 MdF]).

L'inflation⁽⁴⁴⁾ ayant été de 1,6% , les dépenses augmentent en volume de 0,3%, objectif que s'est assigné le gouvernement pour la période 2000 – 2002.

(43) Recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie, principalement des recettes de « coupons courus » sur titres d'État.

(44) Indice des prix à la consommation des ménages – hors tabac.

Cet exercice désormais annuel de retraitement appelle les commentaires suivants de la Cour :

- la déduction des recettes relatives à la dette (2,64 Md€, soit 17,3 MdF) n'a pas lieu d'être opérée : pour la dette, la notion de charge nette – c'est-à-dire la charge budgétaire brute diminuée des recettes d'ordre – ne devrait pas, en principe, être utilisée comme indicateur. En effet, elle n'a un sens que sur la base de montants comptabilisés en droits constatés, les recettes d'ordre étant constituées, pour plus de 80%, par des coupons courus encaissés lors des adjudications périodiques d'OAT⁽⁴⁵⁾ et de BTAN⁽⁴⁶⁾, dont le montant varie en fonction d'effets calendaires⁽⁴⁷⁾ ;
- la Cour note, comme en 2000, que le résultat visé – une progression en volume de la dépense de 0,3% - a pu être atteint, car le taux d'inflation est passé de 1,2% à 1,6% entre le moment de la prévision et celui de l'exécution (en 2000, la stabilité en volume de la dépense avait été atteinte d'autant plus facilement que le taux d'inflation avait été de 1,6% au lieu de 0,9% initialement prévu) ;
- un des principes retenus par le ministère en matière de changements de périmètre consiste à considérer que les montants figurant dans la charte de budgétisation inscrite au PLF, amendés par le Parlement en loi de finances initiale, sont maintenus en exécution, quel que soit le niveau de la dépense effective. Par conséquent, les retraitements auxquels il est procédé peuvent donc être d'un montant sensiblement différent (en plus ou en moins) de ceux effectivement constatés en exécution. Si ce principe a le mérite de la simplicité, il ne permet cependant pas de tenir compte de la réalité de la progression de la dépense dans le périmètre retenu ;
- enfin, et surtout, les retraitements destinés à établir une base de comparaison homogène d'année en année semblent obéir à des règles empiriques, et pour des montants très variables, qu'il s'agisse des dépenses à caractère exceptionnel ou des transferts de compétences.

a) - Les dépenses exceptionnelles

Pour les dépenses exceptionnelles, qui concernent en principe des « dépenses...ayant un caractère ponctuel et non reconductible », la définition revêt une certaine part de subjectivité dans l'appréciation de la classification de la dépense :

- d'une année à l'autre, des dépenses de même nature et visant le même objet ne sont pas systématiquement considérées comme exceptionnelles :
 - en 2000, les dépenses relatives à l'ESB répondaient aux critères retenus et entraient dans le champ des dépenses exceptionnelles. En 2001, les dépenses imputées sur les 0,37 Md€ (2,45 MdF) de crédits ouverts par décret d'avances n'ont plus été assimilées à des dépenses exceptionnelles ;

(45) Obligation assimilable du Trésor.

(46) Bons du Trésor à transférer et à intérêt annuel.

(47) L'État encaisse une recette à un moment donné (versée par un souscripteur, qui achète des titres d'État, à une date anticipée par rapport à la date anniversaire du titre : le porteur achète un « coupon couru ») ; il verse ensuite, à la date anniversaire du titre, un intérêt, sur la base d'une année pleine (un « coupon plein ») ; les dates fluctuent au gré des dates « anniversaires » ; ce faisant, l'État, ayant une comptabilité de caisse et non de droits constatés, n'a pas, en principe, à opérer la compensation au cours du même exercice budgétaire : le coût économique réel, qui peut fonder la contraction des opérations, n'est pas recevable au plan comptable.

- les dépenses relatives à la réparation des préjudices causées par la tempête de fin de 1999 étaient exceptionnelles en 1999 et en 2000, mais plus en 2001 : c'est ainsi le cas des dépenses imputées sur les crédits ouverts aux fascicules de l'intérieur (au titre des subventions aux collectivités pour la réparation des dommages causés par les calamités publiques) et du tourisme (au titre de la 2^{ème} tranche des avenants « tempêtes- marée noire » en faveur du développement touristique) ;
- il en va de même pour les dépenses imputées sur les crédits ouverts pour l'indemnisation des préjudices subis dans le secteur du tourisme suite au naufrage de l'Erika (3,72 M€ [24,4 MF] de dépenses effectives), alors qu'en 2000, elles avaient été considérées comme exceptionnelles.
- des dépenses, bien que présentant un caractère exceptionnel, ne font pas l'objet d'un retraitement :
 - « la contribution exceptionnelle aux provinces calédoniennes » dont les crédits ouverts à hauteur de 0,15 Md€ (1 MdF) en LFI pour 2000 avaient été dépensés en 2000, et qui n'a pas été reconduite en 2001, n'est pas considérée, malgré son titre, comme une dépense exceptionnelle pour la détermination du résultat net.

Ces différents exemples tendent à montrer que la notion de dépenses exceptionnelles n'ayant pas fait l'objet d'un minimum de définition au préalable, aussi bien pour son contenu que pour son périmètre, et la charte de budgétisation n'y faisant pas référence, sa mise en œuvre peut varier au gré des gestions budgétaires. Il y a là une variable d'ajustement ponctuelle du montant net des dépenses de l'État qui permet de présenter une évolution des dépenses conforme aux objectifs affichés initialement : considérer qu'une dépense est exceptionnelle permet de l'exclure des charges « structurelles » de l'État et donc de la neutraliser au titre de la mesure de la progression des dépenses de l'État pour l'année budgétaire sur laquelle elle a été imputée.

b) - Les transferts de compétence

Pour ce qui concerne les dépenses induites par les transferts de compétences, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les neutralise (en les réintroduisant ou en les sortant comptablement de la base) afin de permettre les comparaisons d'une année sur l'autre.

Ainsi, de 1999 à 2001, les dépenses concernant l'allègement des charges sociales et transférées au FOREC ont été « remises » dans les bases de comparaison, alors que celles relatives à l'allocation de parent isolé (API) ou à la subvention au FAS⁽⁴⁸⁾ en ont été « sorties ».

En 2001, ce raisonnement aurait dû s'appliquer également à la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), qui, depuis 2001, n'est plus supportée par le budget général, mais

(48) Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille devenu fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations).

par la CNAF⁽⁴⁹⁾. Le montant en cause est soit 0,98 Md€ (6,4 MdF), si l'on prend comme base le dernier paiement intégral par l'État de la majoration en 1999, soit 0,35 Md€ (2,3 MdF) si l'on retient la part des dépenses supportées par l'État en 2000.

Si elle avait été opérée correctement, la modification de périmètre aurait conduit à une aggravation du taux de progression des dépenses en volume, celui-ci ne s'établissant plus à 0,3%, mais à 0,7% ou 0,4%, selon la correction retenue.

De manière générale, la Cour réaffirme, sans contester la nécessité de retraitements, que si l'on souhaite rendre les budgets de deux années successives, et leur exécution, plus directement comparables, les règles de ces retraitements doivent être définies ab initio pour une longue durée et être effectivement respectées.

Ces règles pourraient s'inspirer des principes suivants :

- au sein des remboursements et dégrèvements soustraits des dépenses brutes pour obtenir des dépenses nettes, devraient être distingués ceux ayant le caractère d'intervention des autres ;

- selon le périmètre et la nomenclature du budget de l'année considérée, c'est seulement le budget de l'année précédente qui devrait être retraité, afin d'établir un budget pro forma, en prévision comme en exécution, comparable au budget de l'année suivante ;

- la notion de « dépenses exceptionnelles », sans doute utile, en gestion, pour maîtriser l'évolution des dépenses publiques, c'est-à-dire pour arrêter en cours d'année le montant des dépenses imprévues dont le financement est à gager par des annulations de crédits, ne devrait pas être introduite pour apprécier l'évolution des dépenses, puisque ex post, rien ne permet de distinguer ces dépenses imprévues des autres dépenses de l'État et qu'elles pèsent pareillement sur son besoin de financement.

(49) Lors de la Conférence sur la famille du 7 juillet 1999, le Premier ministre avait annoncé la pérennisation de la majoration de l'ARS ainsi que le transfert de son financement du budget de l'État vers la CNAF. Il avait été également annoncé que le budget de l'État prendrait en charge le financement de la subvention au FASTIF, jusqu'alors assuré par la CNAF. Toutefois, dans les deux cas, rien n'avait été prévu au budget 2000. Aussi, les modalités du financement ont été fixées par la LFR de décembre 2000, par l'ouverture de crédits sur les fascicules **santé-solidarité** (FASTIF) et **charges communes** (majoration ARS), crédits ne couvrant pas la totalité des dépenses engagées. Ces deux allocations, dont les modalités (changement de périmètre intervenu au cours de l'année 2000 par ouverture de crédits en LFR) et le calendrier de mise en place (transfert partiel en 2000, complet en 2001) auraient dû faire l'objet dans la charte de budgétisation 2001 du même type de retraitement en changement de périmètre. Or, seul le FASTIF y figure.

III - DETTE PUBLIQUE ET DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Tableau 16 – Dépenses effectives 1999 – 2001

en millions d'euros

	1999	2000	2001	en MF	01 / 00
TITRE I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	90 079,0	95 386,2	100 625,6	660 060,9	5,5%
Agrégat 01 - Dette publique et divers	39 529,7	38 867,1	39 497,4	259 085,8	1,6%
<i>dont dette publique</i>	37 299,4	38 727,7	39 311,5	257 866,6	1,5%
<i>dont garanties</i>	2 230,4	139,4	185,9	1 219,2	33,3%

Les dépenses du titre I « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes » s'élèvent à 100,6 Md€ (660,1 MdF), en augmentation de 5,5% par rapport à 2000. Les trois premières parties retracent la charge brute de la dette publique pour 39,5 Md€ (259,1 MdF), la quatrième partie décrit les dépenses de garantie (186 M€ [1 219,2 MF]) et la cinquième partie est consacrée aux dépenses en atténuation de recettes (61,1 Md€ [401 MdF]).

1) - La gestion de la dette et de la trésorerie de l'État

a) - La charge brute de la dette

La loi de finances initiale pour 2001 affichait une augmentation significative des crédits par rapport à 2000 : 39,4 Md€ (258,2 MdF), soit +2,5%. En fait, la progression des dépenses a été plus faible que prévu (39,3 Md€ [257,9 MdF], soit +1,5%). La charge brute de la dette représente désormais 11,9% des dépenses brutes du budget général (12,6% en 1997).

Tableau 17 – La charge brute de la dette en 2001

en millions d'euros

	LFI	LFR	Annulations	Ouvertures nettes	Dépenses	Ecart	Taux de conso.
11-05	28 546,2		-15,4	28 530,8	28 614,7	83,9	100,3%
11-06	9 757,9		-197,3	9 560,5	9 521,7	-38,8	99,6%
Dette négociable	38 304,1		-212,7	38 091,4	38 136,5	45,1	100,1%
12-01	658,6	6,1		664,7	690,8	26,1	103,9%
12-02	121,8		-15,3	106,6	103,6	-3,0	97,2%
12-03	220,3	86,7		307,0	319,6	12,6	104,1%
12-05	8,3		-3,0	5,3	4,9	-0,5	90,8%
Dette non négociable	1 009,1	92,8	-18,3	1 083,6	1 118,9	35,2	103,3%
13-01	0,0			0,0	7,8	7,8	NS
13-03	47,3	11,4		58,7	48,3	-10,4	82,2%
Autres charges	47,3	11,4		58,7	56,1	-2,6	95,5%
Total	39 360,4	104,3	-231,0	39 233,7	39 311,4	77,7	100,2%
En MF	258 187,0	684,0	-1 515,0	257 356,0	257 865,7	509,7	100,2%

b) - Les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie

La charge nette de la dette connaît une progression plus forte que la charge brute en 2001 (36,7 Md€ [240,6 MdF], soit +2,7%) en raison de la diminution des recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie (ligne de recettes non fiscales n° 806) de 3 Md€ (19,8 MdF) à 2,6 Md€ (17,1 MdF).

c) - Le service de la dette négociable

L'augmentation du service brut de la dette négociable (38,1 Md€ soit 250,1 MdF) s'est ralentie en 2001 (+2,4%) après la forte augmentation de 2000 (+5,1%). Selon l'agence France Trésor, la progression de 1,25 Md€ (8,2 MdF) de la charge nette de la dette négociable entre 2000 et 2001 se décomposerait ainsi entre à un alourdissement de 1,65 Md€ (10,8 MdF) lié à l'augmentation du volume de l'encours, un effet taux favorable (-0,81 Md€ [-5,3 MdF]) et un alourdissement de 0,41 Md€ (2,7 MdF) de la charge nette du à des effets calendaires⁽⁵⁰⁾.

Par ailleurs, certaines opérations de gestion active de la dette de l'État permettent des transferts de charges d'un exercice à l'autre. Ainsi, en 2001, le Trésor a procédé au rachat de 12,4 Md€ (81,3 MdF) de titres pour une valeur réglée de 13,5 Md€ (88,6 MdF) : ces opérations qui ont alourdi la charge de la dette de 126,2 M€ (827 MF) en 2001 permettront une économie budgétaire de 748,1 M€ (4 907 MF) en 2002. De même, les opérations d'échanges de taux d'intérêt effectuées en 2001 n'ont pas eu d'impact sur la charge d'intérêts de la dette pour 2001, mais auront pour effet de réduire la charge budgétaire de 152,5 M€ (1 000 MF) en 2002.

Enfin, l'impact budgétaire des obligations indexées sur l'inflation émises en 2001 (OATi en francs et OAT€i en euros) reste incertain. En 2001, l'OATi a été émise en moyenne à 3,40% et avec un point mort d'inflation de 1,55% pour un montant de 2 082 M€ : l'impact budgétaire en année pleine sera donc respectivement pour des hypothèses d'inflation de 1, 2, 3 et 4% de +11 M€ (recette), -9 M€ (alourdissement de la charge), -30 M€ et -50 M€. L'OAT€i a été émise en 2001 montant de 4 Md€ à un taux réel de 2,98% et un point mort d'inflation de 1,8% : sous les mêmes hypothèses d'inflation, les conséquences budgétaires seront de +32 M€ (recette), -8 M€ (alourdissement de la charge), -48 M€ et -88 M€. Compte tenu de cette incertitude, la charge budgétaire correspondant à l'indexation sur l'inflation de ces OAT fait l'objet d'un provisionnement, conformément à l'article 125 de la loi de finances pour 2000.

d) - Le service de la dette non négociable

La diminution du service de la dette non négociable s'accélère en 2001 (-22% après -2% en 1999 et -9% en 2000). Les dépenses (1 119 M€ [7 340 MF]) ont été cependant nettement supérieures aux crédits initiaux (1 009,1 M€ [6 619 MF]). Le collectif avait pris la mesure d'une partie de ce dérapage en ouvrant 92,8 M€ (609 MF) de crédits supplémentaires.

Les intérêts des comptes de dépôts au Trésor (chapitre 12-01) régressent fortement (690,8 M€[4 531 MF], soit -37% par rapport à 2000). Cette diminution devrait se poursuivre en 2002 car elle est due à deux mutations structurelles : le retrait des fonds des CCP déposés au Trésor vers une filiale de La Poste (EFI-Poste), entamé en 2000 ; l'arrêt de l'activité de tenue de comptes de particuliers par le réseau du Trésor public, décidée par arrêté du 2 février 2001 du ministre de l'économie et des finances.

⁽⁵⁰⁾ Pour les OAT et les BTAN, si une émission est réalisée avant la date anniversaire, la charge nette comptabilisée dans l'année est proportionnelle à la durée séparant la date d'émission de la date anniversaire. A l'inverse, si une émission est réalisée après la date anniversaire, seule est enregistrée sur l'année la recette de coupons courus à l'émission.

Sur ce chapitre, seuls les intérêts des dépôts d'établissements publics connaissent un ressaut sensible en 2001 (30 M€ [197 MF] contre 4,6 M€ [30 MF] en 2000) lié à la rémunération du compte de l'Etablissement public de financement et de restructuration au taux moyen mensuel du marché monétaire depuis le 1^{er} janvier 2001.

Malgré l'arrêt des émissions de bons du Trésor sur formule, depuis le 1^{er} janvier 1999, les charges de remboursement de ces bons (chapitre 12-02) continuent cependant à croître (103,7 M€ [680 MF], +20% en 2001, après +26% en 2000). En effet, ces émissions avaient connu un pic entre 1995 et 1997 et les titres émis au cours de cette période sont en cours de remboursement. Les paiements devraient encore augmenter en 2002, puis diminuer.

La rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales (chapitre 12-03) augmente fortement (0,32 Md€ [2,1 MdF] contre 0,21 Md€ [1,4 MdF] en 2000). Comme en 2000, le collectif a dû abonder fortement (86,7 M€ [569 MF]) les crédits initiaux très insuffisants (152,5 M€ [1 000 MF]) destinés à la rémunération des dépôts des banques centrales de la zone franc, sans réussir pour autant à couvrir les dépenses (252,6 M€ [1 657 MF]).

e) - Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie

Le chapitre 13-01 « Charges diverses résultant de la gestion de la dette » ne reçoit traditionnellement aucune dotation initiale en raison du caractère aléatoire et confidentiel des interventions du Fonds de Soutien des Rentes qu'il retrace. Cependant, ce fonds ne représente plus qu'une dépense très faible, le chapitre supportant désormais pour l'essentiel des charges d'intérêts liées à des opérations de gestion active de la trésorerie (7,4 M€ [48,8 MF] sur 7,8 M€ [51,2 MF] de dépenses sur le chapitre). Ce développement de la gestion active de la trésorerie rend nécessaire une amélioration de sa transparence car, à ce jour, les dépenses budgétaires correspondantes ne font l'objet d'aucune ouverture de crédits et sont imputées sur des paragraphes qui ne figurent pas dans le budget voté.

Les dépenses du chapitre 13-03 « Frais divers de trésorerie », nettement supérieures en 2001 (48,3 M€ [317 MF]) à leur niveau de 2000, s'expliquent, selon l'agence France Trésor, par « *la rémunération versée à Euroclear France (ex-SICOVAM)... liée au volume des opérations financières pratiquées qui connaissent une augmentation constante depuis 1999* » et par « *la prise en compte des 16,0 M€ (105 MF) de commissions de placement de l'OAT€i* ».

IV - LES AUTORISATIONS D'EMPLOI

A l'occasion de nombreux rapports et notamment des deux rapports publics particuliers sur la fonction publique de l'État (décembre 1999 et avril 2001), la Cour a mis en évidence les déficiences des systèmes de comptabilisation des emplois budgétaires autorisés et des effectifs réels employés et souligné le caractère trop fréquent du non-respect par les ministères des limites d'emplois votées annuellement par le Parlement, en application de l'article 1^{er} – 5^{ème} alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et décrites par corps et par grade dans les documents budgétaires verts.

Les dispositions nouvelles en la matière issues de la loi organique du 1^{er} août 2001 maintiennent le caractère limitatif du nombre d'emplois budgétaires autorisés tout en visant à laisser plus de souplesse aux gestionnaires en ce domaine. Ainsi, le plafond d'emplois autorisés par le vote du Parlement (art. 7-III) sera fixé au niveau de chaque ministère, ce qui implique la disparition d'un plafond d'emplois autorisés, ventilé par corps et par grade, associé à chaque chapitre retraçant des dépenses de rémunération principale. La nouvelle loi organique, dont les dispositions en la matière s'appliqueront à compter de la loi de finances initiale pour 2006, imposera cependant aux ministères le strict respect du plafond d'emplois ministériels : l'article 9 dispose en effet que ces plafonds sont « limitatifs », cependant que la répartition des emplois autorisés entre les ministères ne pourra être modifiée que par une loi de finances (art. 7-IV). En outre, les gestionnaires devront veiller au strict respect d'un plafond des dépenses de personnel et ce pour chaque programme (qui sera assorti d'une annexe explicative sur la répartition prévisionnelle par catégorie ou par type de contrat des emplois rémunérés par l'État).

Il en résulte que les exigences fondamentales en termes de qualité des systèmes d'information et de rigueur budgétaire, si elles s'exprimeront dans un cadre juridique renouvelé, seront loin d'être atténuées et seront même, dans la pratique accrues à hauteur des marges de liberté nouvelles reconnues aux gestionnaires.

L'examen des effectifs réalisé à l'occasion de ce rapport dans un certain nombre de ministères, dans le cadre juridique de l'ordonnance du 2 janvier 1959, examen que la Cour entend poursuivre attentivement à l'avenir, souligne, à cet égard, en dépit de quelques progrès, la persistance d'une absence de suivi rigoureux et de nombreuses irrégularités.

Ainsi, s'agissant du dénombrement précis des emplois budgétaires autorisés et des effectifs réels rémunérés, il a été relevé que des discordances subsistaient au sein des directions d'un même ministère (cas de l'**intérieur**). De même, au budget des **affaires étrangères** les emplois budgétaires autorisés stricto sensu continuent à ne représenter qu'une part très minoritaire (de l'ordre de 36%) des effectifs globaux rémunérés par le département, la dispersion et le caractère lacunaire de l'information, certes améliorée en 2001, ne permettant guère d'y apprécier correctement l'évolution de l'emploi total et des substitutions entre catégories d'emplois.

Ce défaut de cohérence et de rigueur s'accompagne, en dépit de divers efforts de rationalisation et de transparence accomplis en loi de finances initiale pour 2001, de la poursuite, à grande échelle, de pratiques irrégulières au regard des dispositions de l'ordonnance de 1959.

Ainsi la pratique des surnombres subsiste-t-elle dans de nombreux ministères :

- au ministère de l'Education – section de l'**enseignement scolaire** - les surnombres autorisés par lettre du Premier ministre, bien qu'en sensible diminution par rapport

- à 2000 (-2 854), conservent une importance considérable : 3 460 surnombres concernant essentiellement les personnels enseignants du premier degré ;
- dans ce même ministère –section de l'*enseignement supérieur* – 500 emplois d'ATOSS (administratifs, techniques, ouvriers de service, de santé et sociaux) -. demeurent en surnombre sans qu'aucun plan de résorption ne soit actuellement arrêté ;
 - à la *justice*, les surnombres d'emplois de surveillants autorisés dans l'administration pénitentiaire (150) n'ont pas diminué en 2001 : il s'agit de surnombres autorisés suite à la crise sociale dans les prisons de 1992 et « tacitement reconduits chaque année » depuis ;
 - à l'*intérieur*, aux 1 506 surnombres autorisés par le contrôleur financier, correspondant en général à l'anticipation d'ouvertures d'emplois, s'ajoutent 3 674 surnombres autorisés par le ministre du Budget ou le Premier ministre qui sont loin d'être tous gagés et correspondent parfois à des situations pérennes (par exemple, 25 surnombres depuis 1993 dans les emplois de directeur des services du cabinet dans les préfectures). La situation la plus préoccupante concerne les agents du corps de maîtrise et d'application de la police nationale qui bénéficient depuis 1998 d'autorisations en gestion successives partiellement régularisées a posteriori par création d'emplois budgétaires en lois de finances, si bien qu'au 1^{er} janvier 2002, le ministère de l'Intérieur comptait encore 2 162 surnombres de gradés et de gardiens de la paix pour lesquels le plan de résorption affiché ne devrait s'achever qu'en 2007.

Ces exemples mettent en évidence l'effort considérable, notamment en termes de systèmes d'information et de gestion, que les administrations se doivent de déployer à très brève échéance. Il s'agit de parvenir, dans un domaine qui représente environ 40% des dépenses du budget de l'État, à une gestion respectant strictement les limitations d'emplois et de dépenses votées par le Parlement, tout en profitant pleinement des marges de liberté et de responsabilité supplémentaires ouvertes par la nouvelle loi organique.

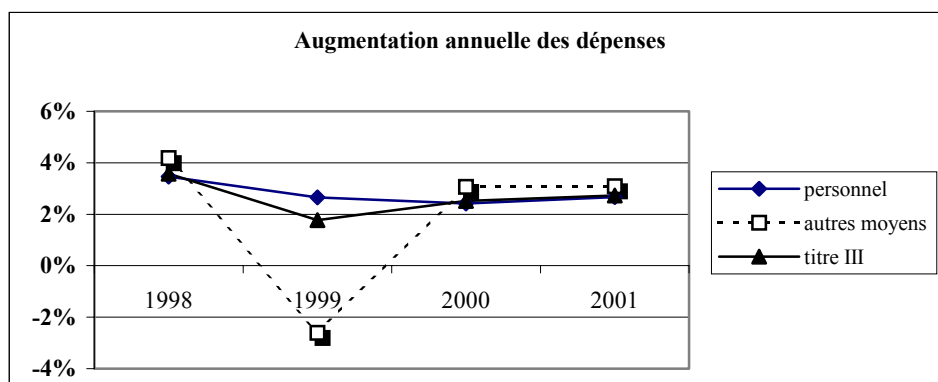
V - LES MOYENS DES SERVICES

Les dépenses de fonctionnement ont représenté près de la moitié des dépenses de l'État en 2001. La plus grande fraction de ces dépenses finance le personnel en activité ou pensionné.

Sur un total de dépenses nettes de 268,7 Md€ (1 762,4 MdF), l'État en a consacré 46,7% au titre III, soit 125,3 Md€ (822,2 MdF), dont 108,3 Md€ (710,5 MdF) pour les services civils (40,3% des dépenses totales) et 17 Md€ (111,7 MdF) pour les dépenses de fonctionnement militaires (6,3%).

- **Des dépenses en augmentation**

Les dépenses du titre III ont progressé de 2,7% en 2001. Les dépenses de fonctionnement civiles ont crû sensiblement plus (3,1%) que les dépenses ordinaires militaires (0,5%). La variation du titre III est identique à celle des dépenses de personnel, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de la part élevée, et stable, de celles-ci dans les crédits de fonctionnement.



- **Un titre consacré avant tout aux rémunérations**

La répartition des dépenses du titre III par parties est indiquée dans le tableau ci-dessous. On y mesure l'importance des charges de personnel, et en particulier le poids des pensions, qui sont inscrites dans les dépenses de fonctionnement dont elles représentent près du quart.

Tableau 18 – Répartition des dépenses par parties du titre III (*défense* comprise)
en millions d'euros

Partie	Dépenses nettes	% du titre
1 ^e – personnel, rémunération d'activité	62 932,7	50,2%
2 ^e – personnel en retraite, pensions et allocations	30 450,2	24,3%
3 ^e – personnel en activité et en retraite, charges sociales	11 751,6	9,4%
Sous-total « personnel »	105 134,5	83,9%
4 ^e – matériel et fonctionnement des services	7 058,6	5,6%
5 ^e – travaux d'entretien	259,0	0,2%
6 ^e – subventions de fonctionnement	8 946,5	7,1%
7 ^e – dépenses diverses	3 938,5	3,1%
Total	125 337,0	100%
En MF	822 156,9	

A - LA PART DES CHARGES DE PERSONNEL RESTE PRÉPONDÉRANTE

Pour l'ensemble des ministères confondus (civils et *défense*), la part du titre III consacrée aux charges de personnel, pensions incluses, est la même que l'année précédente : 83,9% (85,2% à la *défense*). Cette proportion est stable sur un an, mais en croissance continue à moyen et long terme. Elle était de 83,4% en 1997.

Tableau 19 – Dépenses des trois premières parties du titre III (*défense* comprise)
en millions d'euros

	Dépenses nettes				Taux d'évolution	
	1998	1999	2000	2001	01 / 98	01 / 00
31. Rémunérations d'activité	58 315,8	59 543,7	61 314,5	62 932,7	2,6%	2,6%
32. Pensions et allocations	27 087,9	28 000,3	29 332,7	30 450,2	4,0%	3,8%
33. Charges sociales	12 006,2	12 444,7	11 760,9	11 751,6	-0,7%	-0,1%
Total	97 409,8	99 988,7	102 408,1	105 134,5	2,6%	2,7%
En MF	638 966,6	655 882,8	671 753,1	689 636,9	2,6%	2,7%

1) - Les « rémunérations d'activité » poursuivent leur progression régulière

L'évolution annuelle des rémunérations est constante dans le temps : +2,6% en 2001, équivalent au taux annuel moyen observé depuis 1998. Six ministères concentrent plus de 90% des rémunérations.

Tableau 20 – Part des principaux ministères dans le total des rémunérations d'activité (1^e partie du titre III)
en millions d'euros

	1998		1999		2000		2001	
Enseignement scolaire	26 222,1	45,0%	26 838,5	45,1%	27 558,3	44,9%	28 192,3	44,8%
Défense	11 341,0	19,4%	11 505,8	19,3%	11 596,2	18,9%	11 932,6	19,0%
Économie, finances et industrie	5 204,8	8,9%	5 417,6	9,1%	5 735,4	9,4%	6 067,1	9,6%
Intérieur et décentralisation	4 346,0	7,5%	4 494,0	7,5%	4 598,0	7,5%	4 679,5	7,4%
Enseignement supérieur	3 970,9	6,8%	4 148,6	7,0%	4 305,4	7,0%	4 430,9	7,0%
Services communs de l'équipement	2 073,3	3,6%	2 150,0	3,6%	2 329,5	3,8%	2 357,1	3,7%
Total (tous ministères)	58 315,8	100%	59 543,7	100%	61 314,5	100%	62 932,7	100%
En MF	382 526,4		390 581,2		402 196,6		412 811,0	

Sur le moyen terme, on constate que les rémunérations de personnels en activité des deux principaux employeurs, *l'enseignement scolaire* et la *défense*, sont en léger recul relatif. Des principaux ministères figurant au tableau ci-dessus, ce sont également ces deux budgets qui connaissent la progression la plus limitée sur la période 1998-2001, avec respectivement 7,5% et 5,2%. Dans le même intervalle, les dépenses de la première partie du titre III des fascicules *économie, finances et industrie* ou *enseignement supérieur* ont augmenté de façon plus significative, de 16,6% et 11,6%.

Le budget de *l'enseignement scolaire* est le plus gros consommateur de rémunérations. En 2001, les dépenses ont atteint 28 192,3 M€ (184 929,5 MF), en progression de 2,3% sur l'année précédente. Cette augmentation modérée recouvre des évolutions partielles plus contrastées.

- les dépenses de rémunération principale des enseignants du second degré, premier poste de dépense du ministère avec 13 247,6 M€ (86 898,3 MF), croissent de 1,6% ; cette progression plus faible que la moyenne s'explique par l'élévation du taux de vacance à la suite de départs en préretraite ;
- à l'opposé, les plus fortes progressions sont enregistrées pour les rémunérations des personnels administratifs non titulaires (+10,6% à 101,8 M€ – 667,7 MF) et les indemnités pour les personnels administratifs (+8,7% à 172,9 M€ – 1 134 MF) ;
- entre ces deux extrêmes, les heures supplémentaires progressent de 6,3% pour atteindre 914,7 M€ (6 000,3 MF) ; la hausse s'explique principalement par la réduction des obligations de service des enseignants des disciplines professionnelles des lycées, par le nombre croissant des remplacements et par le développement des dispositifs d'encadrement des élèves hors structures permanentes d'enseignement.

Les dépenses de rémunération à la *défense* se sont élevées à 11 932,6 M€ (78 272,5 MF), en hausse de 1,5% sur l'exercice 2000 ; elles ont cependant été nettement supérieures, de 2,9%, à la prévision de la loi de finances initiale.

- d'une part, des créations de postes de personnels civils non ouvriers (environ 3 000) et de gendarmes (700) ont augmenté le volume des crédits ouverts, tandis que la résorption partielle des sous-effectifs de personnels civils ouvriers et non ouvriers a contribué à une meilleure consommation des crédits ;
- d'autre part, les surcoûts des opérations extérieures (environ 280 M€ – 1 840 MF), du passage à l'euro (23 M€ – 150 MF), mais aussi les mesures de revalorisations indiciaires (55 M€ – 360 MF), ont entraîné une augmentation non prévue de la dépense.

De plus, l'année 2001 a confirmé le caractère chronique de la sous-dotation des chapitres indemnitaires, qui avoisine chaque année 60 M€ (400 MF). Sans effet sur la hausse des dépenses, ce décalage explique 0,5% d'écart entre la prévision et l'exécution.

À l'inverse, l'aggravation des sous-effectifs parmi les militaires de tous grades tend à limiter la hausse des dépenses.

2) - Les dépenses pour pension augmentent plus vite que celles de rémunération

En 2001, les dépenses pour pension se sont élevées au total à 30 450,2 M€. La hausse de 3,8% que l'on constate sur ce poste est sensiblement supérieure à la croissance des charges de rémunération. La même tendance s'observe à moyen terme, traduisant une importance relative des pensions en expansion continue : en 2001, les pensions représentaient 29% des charges de personnel, contre 27,8% en 1997.

Tableau 21 – Dépenses de pensions – 1997-2001

en millions d'euros

Années	1997	1998	1999	2000	2001	Δ 01/ 97	Δ 01/ 00
Chapitre 32-97 « Pensions civiles et militaires »	25 014,9	26 040,7	27 180,7	28 458,3	29 539,8	4,2%	3,8%
Chapitre 32-92 « Retraites des ouvriers de l'État »	1 016,8	1 047,0	819,4	874,4	910,3	-2,7%	4,1%
Chapitre 32- 91 <i>transports terrestres</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-6,9%	-14,3%
Total	26 031,9	27 087,9	28 000,3	29 332,7	30 450,2	4,0%	3,8%
En MF	170 758	177 685	183 669	192 410	199 740		

a) - Les charges de pension des fonctionnaires civils et militaires

Les dépenses sur la deuxième partie du titre III sont constituées à 97% par les pensions versées aux retraités de la fonction publique, inscrites au chapitre 32-97 des **charges communes**. Elles s'élèvent en 2001 à 29 539,8 M€ (193 768,5 MF) ; la hausse par rapport à l'exercice précédent est de 3,8%.

Par souci de rattacher les charges aux administrations qui en sont à l'origine, les crédits sont inscrits aux chapitres 32-97 des fascicules budgétaires des administrations employeurs ; ils sont transférés en début d'année au chapitre 32-97 du budget des **charges communes**, sur lequel sont imputées les dépenses. En outre, le budget des **charges communes** est initialement doté pour couvrir la différence entre les charges de l'année N-2, qui servent de base à la dotation initiale des fascicules, et les prévisions de dépense pour l'année N.

La dotation globale des chapitres 32-97 montre une sous-évaluation légère mais régulière depuis 1997. Pour 2001, les dépenses ont été supérieures de 305,4 M€ aux dotations sur ce chapitre doté de crédits évaluatifs (les charges étant considérées comme une dette viagère), soit un dépassement plus élevé que celui constaté les années précédente. La direction du budget explique l'écart par les augmentations du point de la fonction publique, postérieures au vote de la loi de finances initiale (+0,5% le 1^{er} mai et +0,7% le 1^{er} novembre). Ils n'étaient toutefois pas postérieurs au vote de la loi de finances rectificative.

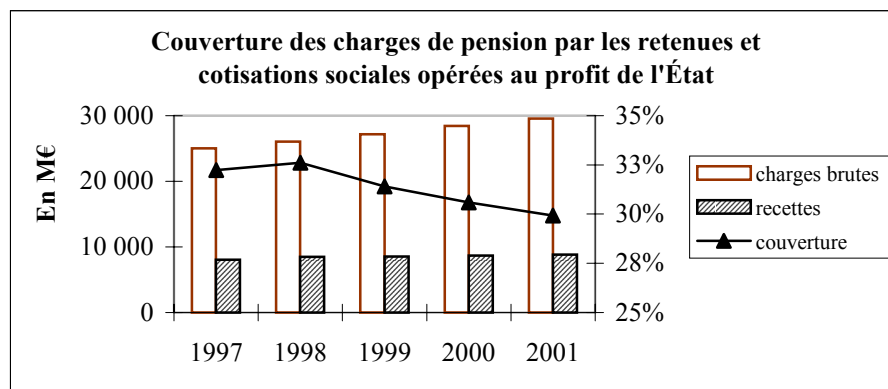
Les modalités de fonctionnement de ce chapitre avaient appelé de la part de la Cour, dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (p. 48) plusieurs remarques critiques : caractère limité et éclaté de l'autorisation parlementaire qui ne porte que sur les dépenses et non sur les conditions d'équilibre du régime et sur des dépenses réparties sur de nombreux fascicules ministériels ; son articulation entre les crédits budgétaires votés et les sommes mentionnées dans la « présentation comptable » du régime des fonctionnaires de l'État contenue dans le rapport économique, social et financier ; non-actualisation du taux de contribution patronale mis à la charge des établissements publics employant des fonctionnaires détachés qui prive le régime de recettes conséquentes et aboutit à une subvention occulte du budget de l'État à ces établissements.

Aucune évolution n'a été relevée sur ces différents points en 2001.

Il est à noter en revanche que, conformément au souhait exprimé par la Cour, l'adoption de la nouvelle loi organique a créé les conditions d'une meilleure transparence budgétaire et comptable en ce domaine puisque l'article 21 a imposé la mise en place d'un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations relatives aux pensions et aux avantages accessoires.

La Cour ne manquera pas à l'avenir d'examiner les conditions de mise en place de ce compte qui doit permettre de retracer de façon exhaustive et sincère du régime des pensions des fonctionnaires.

Alors que les charges brutes de pension, retracées au chapitre 32-97 des **charges communes**, ont cru au rythme annuel de 4,2% entre 1997 et 2001, les recettes afférentes aux pensions (retenues pour pensions civiles et militaires, contributions aux charges de pension de La Poste, de France Télécom, des établissements publics et de divers organismes) suivaient une progression annuelle de 2,3% seulement. En 1998, les recettes couvraient 32,6% des pensions ; ce ratio est tombé à 29,9% en 2001.



b) - La subvention au FSPOEIE

Le chapitre 32-92 des **charges communes** alimente le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) ; il procure au Fonds les deux tiers de ses ressources, le dernier tiers provient des contributions salariales et patronales. Les crédits initiaux sont ouverts aux chapitres 32-92 des ministères employeurs et immédiatement transférés au budget des **charges communes**. Cette dépense s'élève à 910,3 M€ (5 971,18 MF) en 2001.

Le FSPOEIE absorbe 3% des dépenses pour pension du budget de l'État. Plusieurs ministères y contribuent, notamment la **défense** pour 90% et les **services communs** de l'équipement pour 7%.

En 2001, les dépenses au profit du FSPOEIE ont augmenté de 4,1%, plus rapidement donc que les dépenses de pension des fonctionnaires. Depuis 1997, on observe une croissance continue du versement. Seule l'augmentation de la contribution patronale, dont le taux a été porté de 10,34% à 24% le 1^{er} janvier 1999, est venue rompre la série sans inverser la tendance.

*Les critiques exprimées par la Cour l'an passé restent d'actualité : la division de la subvention d'équilibre au FSPOEIE entre les fascicules budgétaires qui y contribuent ne permet pas une bonne appréciation de la charge de cette subvention. Le regroupement sur le budget des **charges communes** de l'intégralité de la subvention d'équilibre présenterait le mérite de la lisibilité, auquel s'ajouterait celui de la régularité si cette subvention était inscrite au titre IV, conformément à sa nature.*

Le taux de la cotisation patronale versée par l'Imprimerie nationale est resté fixé à 10,34% quand les autres établissements voyaient le leur porté à 24% ; cette exception ne repose pas plus que l'an dernier sur une base légale.

À court terme, dans l'hypothèse où les dispositifs de départ anticipé ne seraient pas reconduits au-delà de 2002, la direction du budget prévoit que la croissance de la subvention d'équilibre se poursuivra au moins jusqu'en 2005 sur un rythme de près de 4% annuels. À long terme, et compte tenu des projections qui ont été réalisées dans le cadre du rapport du Commissariat général au Plan, les prestations à financer devraient croître jusqu'en 2030/2035.

3) - Les charges sociales

Les dépenses de charges sociales en 2001 se sont élevées à 11 751,6 M€ (77 085,4 MF), en baisse de 0,1% par rapport à l'année précédente.

La baisse sensible (-0,7%) constatée en 2000 était liée à une modification dans le mode de calcul de la compensation vieillesse due par l'État, qui a permis une « économie » sur ce poste de 305 M€ (2 MdF). Pour 2001, l'évolution réelle est à la hausse compte tenu des crédits complémentaires inscrits en loi de règlement (dont 35,5 M€ [233 MF] au titre de la compensation vieillesse).

L'année 2001 a été marquée par une modification de la répartition des charges sociales entre les différents ministères. Les crédits pour les cotisations patronales d'assurance-maladie, qui étaient auparavant inscrits en loi de finances initiale au chapitre 33-91 des **charges communes**, le sont désormais aux chapitres 33-90 de chaque fascicule budgétaire.

Pour plus de 95%, les charges sociales sont expliquées par les « cotisations sociales – part de l'État », aux chapitres 33-90 des différents ministères, et par les « prestations sociales versées par l'État » sur les chapitres 33-91. Les cotisations sociales à la charge de l'État se sont élevées à 5 808,3 M€ (38 099,9 MF) en 2001, tandis que les prestations sociales versées par l'État se montaient à 5 447,9 M€ (35 735,9 MF).

Dans les deux cas, les dépenses ont excédé les crédits disponibles, respectivement de 78,8 M€ (516,7 MF) et de 111 M€ (728,4 MF). Ce dépassement n'est pas irrégulier car ces chapitres sont évaluatifs : ils figurent à l'état F de la loi de finances. Les chapitres en dépassement devront toutefois faire l'objet d'une régularisation en loi de règlement.

Au budget de *l'enseignement scolaire*, les « prestations sociales » ont progressé de 9,4% sur l'année précédente (77 M€ – 505 MF) et sont la source d'un dépassement de 91,2 M€, soit 598,2 MF des crédits ouverts. Pour sa plus grande part, l'augmentation est due au succès du congé de fin d'activité (CFA) ; le CFA bénéficie à plus de 3 300 personnels administratifs. Les dépenses sur les deux chapitres de « cotisations » et « prestations » excèdent les crédits ouverts de 135,6 M€ (889,3 MF) ; elles montrent une insuffisance de prévision d'autant plus critiquable qu'elle s'était déjà produite en 1999 et en 2000.

Les mêmes critiques de sous-dotation chronique s'appliquent aussi à *l'enseignement supérieur*. En 2001, les dépenses sur les deux chapitres des « cotisations » et des « prestations » ont été supérieures de 26,7 M€ (175,2 MF) aux crédits ouverts. Ces dépassements ne sont pas totalement surprenants, car la dotation initiale du chapitre 33-90 (cotisations) avait été votée pour un montant inférieur aux dépenses de la gestion 2000 ; la dotation du chapitre 33-91 (prestations) n'avait pas anticipé la progression des congés de fin d'activité.

B - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

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

Les dépenses sur cette partie se sont élevées à 7 058,6 M€ (46 301,1 MF), en hausse de 1,6% sur l'an 2000 (6 928,3 M€ – 45 447 MF). Ces dépenses ne représentent que 5,6% du titre III et 2,6% des dépenses nettes totales de l'État.

La **dépense** consomme 48% de cette partie. En 2001, ses dépenses ont été de 3 394,9 M€ (22 268,8 MF), en baisse de 2,6% par rapport à l'an 2000. Deux catégories de dépenses contribuent fortement à cette diminution :

- l'entretien programmé des matériels (-33,9% à 124,5 M€ – 816,9 MF) ;
- l'alimentation (-16,3% à 290,8 M€ – 1 907,4 MF), qui profite de la suspension du service national.

Ces baisses sont conformes aux prévisions de la loi de finances initiale. La réduction des dépenses d'entretien programmé des matériels, non compensée par des crédits supplémentaires au titre V, a provoqué des indisponibilités elles-mêmes génératrices d'économies involontaires sur l'activité des forces. Cela a permis au budget d'absorber les surcoûts des opérations extérieures.

• ***L'informatique est un cas particulier***

Les dépenses informatiques sont classées dans la partie « matériels et fonctionnement des services » tout en suivant des circuits analogues, au moins en partie, aux crédits de paiement pour dépenses en capital. Deux conséquences apparaissent ou se confirment à ce propos dans l'exécution du budget 2001.

D'une part, les dépenses sont très variables d'une année sur l'autre : taux de consommation faible à **l'intérieur** (56%), à la **culture** (dont le reliquat triple en quatre ans), à **l'enseignement supérieur** (70%), ou, au contraire, élevé comme au **tourisme**, où les dépenses ont été supérieures de 48% à celles de l'exercice précédent, sous l'effet des reports de crédits pour dépenses informatiques engagées en 2000.

D'autre part, certains ministères éprouvent des difficultés à globaliser dans un chapitre unique des crédits d'informatique et des crédits de fonctionnement courant. Par exemple à **l'enseignement scolaire**, les moyens de fonctionnement sont regroupés en 2002 sur un seul chapitre, mais le ministère continuera à notifier séparément les dépenses informatiques. Les **affaires étrangères**, pour leur part, ne souhaitent pas globaliser les crédits informatiques.

Une définition trop imprécise de « l'équipement informatique » est très probablement à l'origine de ces difficultés. Les matériels de bureautique et les systèmes complexes n'ont que peu de points communs.

Les outils bureautiques (postes de travail individuels, imprimantes et logiciels correspondants) s'apparentent bien par leurs fonctions et leur durée de vie aux fournitures ordinaires et relèvent donc du titre III.

Les développements plus complexes (réseaux, intranet, ACCORD) s'apparentent à des investissements du fait de leurs délais de déploiement souvent supérieurs à l'année budgétaire et de leur ampleur.

Enfin, les grosses dépenses informatiques s'accommodent mal de l'annualité, et la facilité de report qui accompagne la globalisation des crédits peut sembler séduisante. Pourtant, la globalisation des crédits de fonctionnement appliquée aux investissements informatiques est moins satisfaisante que l'inscription, logique, de ces dépenses au titre V.

b) - Travaux d'entretien (5^{ème} partie)

Cette partie regroupe les financements nécessaires à l'entretien du patrimoine. Les dépenses qui y ont été consacrées, 259,0 M€ (1 698,9 MF), sont en baisse de 11,3% par rapport à l'année 2000. Seules cinq sections budgétaires sont concernées, dont la principale est celle des **transports**, avec 174,1 M€ (1 142 MF).

Les dépenses de la **culture** ne sont que de 14,1 M€ (92,4 MF), en ligne avec les crédits ouverts. Elles sont cependant très insuffisantes pour assurer l'entretien de l'ensemble du

patrimoine. Le défaut d'entretien est à l'origine de besoins d'investissements significatifs. Depuis plusieurs années, le ministère sollicite sans succès un redéploiement des crédits ouverts du titre V vers cette partie.

c) - Dépenses diverses (7^{ème} partie)

Cette partie, à la définition imprécise, enregistre des dépenses qui pourraient être inscrites ailleurs, et le sont parfois selon les ministères. Les dépenses atteignent 3 938,5 M€ (25 834,6 MF) en 2001, en hausse de 10,5% sur l'exercice 2000.

Le budget *économie, finances et industrie* en consomme 30,3%, dont plus de la moitié au chapitre 37-50 « Direction générale des impôts – dépenses diverses ». Parmi celles-ci figurent en bonne place des dépenses informatiques, dont certaines sont liées au projet COPERNIC ; elles atteignent 170,2 M€ (1 116,6 MF), en augmentation de 36,2%. On y trouve aussi des dépenses de personnel, pour 3,9 M€ (25,9 MF).

Deux autres ministères sont également très consommateurs : la *justice* (27,7%) et l'*intérieur* (16,9%). Il s'agit souvent de dépenses déconcentrées, et parfois globalisées (extension de la globalisation des crédits des préfetures).

Outre les trois ministères précédents, qui forment ensemble les trois quarts de la dépense, la plupart des autres fascicules budgétaires recensent dans cette partie leurs crédits pour « frais de justice et de réparations civiles » (avec un intitulé variable), qui ont été dépensés à hauteur de 260 M€ (1 705,4 MF). Comme chaque année, les dépenses de ces chapitres étaient très sous-estimées en loi de finances initiales (202,7 M€ – 1 329,8 MF). Même la dotation de 24,5 M€ (160,9 MF) en loi de finances rectificative n'a pas empêché le dépassement, qui ressort finalement à 32,6 M€ (213,6 MF).

C - LES SUBVENTIONS (6^{ème} PARTIE)

Hors frais de personnel, les subventions de fonctionnement constituent la partie la plus notable du titre III. En 2001, les dépenses atteignent 8 946,5 M€ (58 685,1 MF), en progression de 6,1% en un an (et de 5% par an sur deux ans).

Le budget de la *recherche* assure 31% des dépenses de cette partie, au titre des subventions versées à neuf établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Le principal d'entre eux est le CNRS, avec 1,7 Md€ (11,2 MdF) sur les 2,75 Md€ (18,1 MdF) distribués. Seul l'INRIA voit sa dotation augmenter, de 9,1% à 57,9 M€ (379,9 MF), prolongeant une tendance qui traduit depuis plusieurs années la priorité affichée en faveur des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication. Tous les autres EPST voient leur dotation décroître ou, au mieux, stagner.

Un cinquième de ce titre est consacré à l'*enseignement scolaire*, dont les trois quarts pour financer les emplois jeunes. Avec l'*enseignement supérieur*, l'éducation consomme au total le tiers de ce titre.

Le quatrième budget consommateur est celui de l'*emploi*, pour 1 095,5 M€ (7 186,0 MF), en presque totalité destinés à subventionner l'ANPE.

VI - LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses d'intervention civiles du titre IV progressent de 2,2%, et s'élèvent à 75 528,9 M€ (495 436,9 MF). Cette variation, comme celle des exercices précédents, est très liée aux modifications de périmètre du titre IV auxquelles il est procédé chaque année depuis 1999. La hausse globale de 1 593,4 M€ (10 452,1 MF) résulte principalement de deux mouvements : une hausse de 2 897,7 M€ (19 007,4 MF), soit +76,3%, des dépenses d'intervention politique et administrative et une baisse de 1 158,1 M€ (7 596,7 MF), soit -6,8%, des dépenses d'action économique. L'évolution des dépenses d'intervention politique et administrative traduit pour l'essentiel l'augmentation des dotations globales aux collectivités locales inscrites au budget de l'*intérieur*, qui augmentent de 2 886,5 M€ (18 934,3 MF). La baisse de 1 158,1 M€ (7 596,7 MF) des dépenses d'action économique s'explique par la baisse de 1 813,6 M€ (11 896,5 MF) au budget de l'*emploi* (diminution du périmètre de ce budget en raison du transfert vers les organismes sociaux du financement de la réduction du temps de travail), compensée par une hausse de 349,9 M€ (2 295,7 MF) à l'*agriculture*, au titre de la lutte contre l'ESB) et de 195,6 M€ (1 283,4 MF) à l'environnement (création du chapitre 44-40 pour inscrire la subvention de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) supportée jusqu'en 2000 par le fascicule *finances*).

1) - Dépenses d'intervention politique et administrative

Les dépenses d'intervention politique et administrative s'élèvent à 6 694,1 M€ (43 910,4 MF), soit une augmentation de 76,3% par rapport à 2000. L'évolution de ces dépenses s'explique principalement par celles de l'*intérieur*, qui représentent 94,3% du total.

1. L'augmentation de 2 886,5 M€ (18 934,3 MF) des dépenses d'intervention de l'*intérieur*, qui passent de 3 429,5 M€ (22 495,8 MF) à 6 315,9 M€ (41 430,1 MF), soit une augmentation de 84,2%, résulte principalement de la hausse de 1 854,3 M€ (12 163,5 MF) constatée au chapitre 41-56 « Dotation générale de décentralisation » (+80,2%) d'une part, et de la hausse de 949,0 M€ (6 225,1 MF) au chapitre 41-55 « Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales » (+120,5%) d'autre part. La hausse des dépenses du chapitre 41-56, qui s'élèvent à 4 166,4 M€ (27 329,7 MF), tient à l'évolution des dotations de compensation à la charge de l'État pour la perte de recettes fiscales provenant de la vignette automobile. L'augmentation des dépenses du chapitre 41-55 s'explique par la hausse des dotations, s'élevant à 1 736,6 M€ (11 391,4 MF), destinées à hauteur de 47% à la compensation résultant de la baisse des droits de mutation à titre onéreux et à hauteur de 53% à celle de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. La part des dépenses de compensation pour pertes fiscales dans l'ensemble des dépenses d'intervention est passée de 23% en 2000 à 58,4% en 2001, soit un montant de 2 803,3 M€ (18 388,6 MF) de dépenses supplémentaires. Les réformes fiscales récentes accentuent sensiblement la substitution du contribuable national au contribuable local.

2. Les dépenses nettes enregistrées sur le chapitre 41-25 « Plan d'urgence en faveur des lycées » du budget des *charges communes*, s'élèvent à 25,1 M€ (164,5 MF) en 2001 sur 65,1 M€ (427 MF) de crédits disponibles, dont 51,4 M€ (337 MF) de reports des années précédentes. Malgré l'importance des reports, la dotation en loi de finances initiale de 13,7 M€ (90 MF) correspondait à la dépense potentielle maximale pour 2001. Les subventions de l'État aux régions accompagnent des prêts dont l'enveloppe totale est de 0,6 Md€ (4 MdF) sur quatre ans. Pour les années 1999, 2000 et 2001, 0,3 Md€ (1,7 MdF) de prêts ont été contractés, ce qui correspond à une subvention de 33,2 M€ (218 MF). « Le bas niveau des taux d'intérêt disponibles sur le marché ou l'absence de besoins réels dans certaines régions » sont deux explications à la sous consommation de ces crédits avancées par le ministère des finances.

2) - Dépenses d'action internationale

Les dépenses d'action internationale ralentissent leur progression, mais augmentent toutefois de 7,5% en 2001, pour atteindre 1 831,2 M€ (12 011,7 MF).

Les dépenses d'action internationale des *affaires étrangères* représentent 48,6% du budget du ministère, en augmentation de 7,1%. Le chapitre 42-31 « Contributions obligatoires » représente 45,5% de ces dépenses. L'augmentation de 112,9 M€ (740,4 MF) sur ce chapitre explique à elle seule la hausse des dépenses d'action internationale et celle du titre IV des affaires étrangères dont les dépenses sont constituées à 97% des dépenses d'action internationale. Ce chapitre, provisionnel en raison du caractère impératif des dépenses supportées, a été très largement sous-doté ces deux dernières années. En gestion 2001, la dotation initiale a été accrue d'un montant inférieur au déficit de l'année 2000 s'élevant à 129,9 M€ (852 MF), ce qui laissait présager des difficultés liées à l'abondement de crédits en cours d'exercice suite à un déficit de 78,8 M€ (1 173 MF) en 2001. L'accroissement des dépenses de ce chapitre correspond à l'augmentation des contributions obligatoires que la France a versées à l'ONU, principalement dans le cadre des opérations de maintien de la paix dont les dépenses se sont élevées à 311,5 M€ (2 043 MF). L'essentiel des contributions ayant lieu en janvier, mars, mai et août, une dotation initiale calibrée, ajustée en cours d'année par des mouvements bien antérieurs à la fin de l'exercice, permettrait d'éviter tout retard de paiement par la France de ses contributions.

3) - Dépenses d'action éducative et culturelle

Les dépenses d'action éducative et culturelle qui s'élèvent à 15 595,4 M€ (102 298,9 MF), poursuivent leur progression au rythme de l'exercice précédent (1,7% contre 1,4% en 2000), après une hausse de 9% en 1999. L'augmentation de 260,2 M€ (1 706,9 MF) de ces dépenses s'explique par la hausse de celles de l'*enseignement scolaire* et de l'*enseignement supérieur*.

Le budget de l'enseignement scolaire représente la part la plus notable de ces dépenses, avec 7 077,9 M€ (46 427,9 MF), en augmentation de 3%. Le chapitre 43-01 « Etablissements d'enseignement privés sous contrat. Rémunérations des personnels enseignants », qui représente 76% de cette partie, est en augmentation de 180,1 M€ (1 181,3 MF), soit une hausse de 3,5%. L'évolution de ce chapitre s'explique par l'extension aux enseignants des lycées privés sous contrat de l'ensemble des réévaluations de rémunérations et d'indemnités ainsi que des créations d'emplois, en vertu du principe de parité mis en œuvre entre public et privé.

2. Les dépenses du budget de l'*emploi* poursuivent leur baisse avec un montant de 5 134,4 M€ (33 679,7 MF), en retrait de 2,1% par rapport à 2000. Le montant des dépenses du chapitre 43-72 « Fonds social européen », qui s'élève à 380,1 M€ (2 493,1 MF), marque à nouveau une baisse sensible de 29% (les crédits ouverts n'ayant été consommés qu'à 38,8%). Les nouvelles modalités de versement des concours européens au titre du Fonds social européen (FSE), qui ne donne plus lieu à un large préfinancement mais à un système de remboursement, peuvent expliquer la diminution des rattachements et par conséquent de la dépense.

3. Les dépenses d'intervention du budget de l'*enseignement supérieur* sont uniquement des dépenses d'action éducative et culturelle, s'élevant à 1259,6 M€ (8 262,6 MF), soit une hausse de 5,8% ; elles sont constituées à 97,2% des dépenses du chapitre 43-71 consacrées aux bourses et secours d'étude. Cette hausse s'explique par la mise en œuvre du plan social étudiant. Le taux de consommation des crédits de ce chapitre s'établit à 96%. En prenant en compte le montant des annulations de 86,9 M€ (570 MF), la sous consommation s'établit en réalité à 138,4 M€ (908 MF), signe que la dotation du chapitre reste supérieure aux besoins réels.

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

Les dépenses d'action économique de 15 770,7 M€ (103 449,3 MF) sont les seules dépenses d'intervention dont la baisse est régulière depuis 1998. Cette année, elle atteint 1 158,2 M€ (7 597,2 MF) et relève de mouvements contrastés ; la baisse de 1 813,6 M€ (11 896,5 MF) du budget de *l'emploi* étant compensée par des hausses de 349,9 M€ (2 295,7 MF) de *l'agriculture* et de 195,6 M€ (1 283,4 MF) de *l'environnement*.

1. Les dépenses d'action économique de *l'emploi* s'élèvent à 8 235,2 M€ (54 019,2 MF) et sont en baisse de 18%, essentiellement en raison de la diminution du périmètre de ce budget qui ne comporte plus les crédits liés au financement de la réduction du temps de travail et également du fait de l'allègement des charges de certains dispositifs à la suite de l'amélioration de la situation de l'emploi. Au chapitre 44-77 « Compensation de l'exonération des cotisations sociales », les dépenses diminuent de 1 706,1 M€ (11 191,2 MF) pour s'établir à 645,2 M€ (4 232,1 MF) en raison de la poursuite du transfert au FOREC du financement des dépenses destinées à la compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail et de cotisations d'allocations familiales. Les dépenses du chapitre 44-70 liées aux dispositifs d'insertion des publics en difficulté s'élèvent à 3 579,4 M€ (23 479,4 MF), accusant une baisse de 2,8%, due principalement au dispositif de « l'insertion par l'économie ». Les dépenses du chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques », à 1 150,4 M€ (7 546,3 MF), diminuent de 307,6 M€ (2 018,0 MF), ce recul touchant plus particulièrement les dépenses concernant les mesures d'accompagnement des restructurations, à savoir les versements à l'UNEDIC au titre des préretraites du FNE et des préretraites progressives. Par contre, les dépenses du chapitre 44-01 « Programme nouveaux services – nouveaux emplois », après répartition de 1 173,1 M€ (7 695,2 MF) aux budgets de *l'éducation nationale*, de *l'intérieur* et de *la justice* pour financer les emplois jeunes créés par l'État, augmentent, cette année encore, en passant de 1 660,9 M€ (10 895,4 MF) à 1 911,1 M€ (12 536,2 MF), soit une hausse de 15,1% ; ces dépenses concernent le versement au CNASEA pour les emplois jeunes créés par les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations et pour les mesures d'accompagnement.

2. Les dépenses du budget de *l'agriculture* s'élèvent à 3 578,3 M€ (23 471,9 MF) et poursuivent leur progression avec un taux de 10,8% contre 4,8% en 2000. L'augmentation de 349,9 M€ (2 295,8 MF) est due à la création du chapitre 44-71 destiné à recevoir les crédits inscrits au titre de la lutte contre l'ESB. Ce chapitre a été sur-doté, les crédits ouverts s'élevant à 533,6 M€ (3 500 MF) et les dépenses à 419,2 M€ (2 750 MF). Les crédits inscrits sur ce chapitre sont évalués de manière trop imprécise et délégués par tranches au CNASEA en cours de gestion, pratique qui conduit à soustraire au contrôle du Parlement l'emploi de ces crédits.

Par ailleurs, au chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole », dont le taux de consommation est en net recul, à 63,3% en 2001 (71% en 2000 contre 97,8% en 1999), on relève que l'article 10 « Organismes d'intervention » doté initialement de 466,3 M€ (3 059,0 MF) a fait l'objet d'abondements significatifs en cours de gestion : 12,9 M€ (85 MF) en LFR et 311 M€ (2 040 MF) par décret d'avances. Il convient de rappeler que les crédits versés aux offices agricoles sont globalisés au niveau du seul article 10 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 de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et avis du ministère du budget. Le vote par le Parlement d'une enveloppe globale répartie selon les priorités est un élément de souplesse pour la politique des filières mais nuit à l'information du Parlement. De même que l'année précédente, sur instruction de la direction du budget, ni les dotations de l'article 10 inscrites en LFR, ni le disponible en fin d'année n'ont été versés aux offices sur l'exercice 2001, soit un report de 374 M€ (2 453,3 MF) sur 2002, les versements aux offices étant désormais strictement encadrés par des enquêtes sur leurs besoins de trésorerie à court terme menées en

collaboration avec le Contrôle d'État et en accord avec la direction du budget. De plus, les crédits versés aux offices sur le chapitre 44-53 font masse de crédits de nature différente (confusion entre les crédits d'intervention, de fonctionnement et d'investissement, dans la mesure où aucune subvention ne leur est allouée au titre VI) ce qui contrevient au principe de spécialité budgétaire et biaise l'interprétation de la variation d'une année à l'autre des dotations attribuées aux offices.

Les dépenses imputées sur l'article 76, qui supporte la charge de l'apurement des aides financées par le FEOGA Garantie, se sont élevées à 43,3 M€ (284 MF), en net recul par rapport à 2000. Leur individualisation sur un chapitre évaluatif, abondé le cas échéant en loi de finances rectificative, répondrait à l'objectif de transparence budgétaire en améliorant l'information parlementaire sur le coût induit de la PAC et des procédures de versement des aides aux agriculteurs. Le chapitre 44-70 « Promotion et contrôle de la qualité » voit ses dépenses augmenter de 45,1% avec un montant de 218,2 M€ (1 431,5 MF).

3. Les dépenses du budget des *charges communes*, qui atteignent 1 723,5 M€ (11 305,7 MF) sont constituées à 99,8% par les dépenses du chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction », augmentent de 8,1%, contre 28,5% pour l'exercice précédent, ce qui s'explique par les clôtures de plans d'épargne logement qui ont entraîné une dépense élevée en matière de primes d'épargne. La loi de finances initiale n'avait pris en compte que très partiellement ce phénomène : la dotation initiale de 1 411,4 M€ (9 258 MF), bien qu'abondée de 76,2 M€ (500 MF) en cours d'exercice, a fait l'objet d'un dépassement massif, avec un montant de dépenses de 1 719,8 M€ (11 281,4 MF), nécessitant l'inscription de 308,5 M€ (2 023,4 MF) de crédits supplémentaires en loi de règlement. Le Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 avait déjà relevé la forte sous-évaluation du chapitre 44-91. Une estimation plus sincère des engagements de l'État hors bilan devrait améliorer la qualité des prévisions de dépenses budgétaires annuelles.

4. Au budget de l'*environnement*, la progression de 216% des dépenses d'intervention économique, qui s'établissent à 286,3 M€ (1 878 MF), s'explique par la création du nouveau chapitre 44-40 « Subvention aux établissements publics dans le domaine de la protection et de la sûreté nucléaire » pour y recevoir la subvention de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) inscrite jusqu'en 2000 au fascicule *économie, finances et industrie*. Sur ce chapitre, la dépense a été de 188,4 M€ (1 236 MF) en 2001.

5) - Subventions aux entreprises d'intérêt national

Les subventions aux entreprises d'intérêt national diminuent de 1,3% en exécution 2001, pour s'établir à 5 356,7 M€ (35 137,9 MF). Ces subventions sont majoritairement constituées par des interventions financées sur les budgets *transports* (68% du total), *économie, finances et industrie* et *recherche* (respectivement 16% et 15% du total).

1. Les subventions aux entreprises publiques allouées sur le budget des *transports* s'élèvent à 3 655,7 M€ (23 980 MF) en exécution 2001. Elles diminuent de 2% à périmètre constant, excluant les subventions financées en 2000 par le fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables (FITVN) et réintégrées en 2001 dans le budget *transports*.

La contribution de l'État au désendettement de la SNCF (service annexe d'amortissement de la dette), imputée sur le chapitre 45-43, atteint 677,2 M€ (4 442 MF), soit le niveau fixé en LFI 2000 et 2001. La contribution de l'État aux charges d'infrastructures ferroviaires de RFF, assujettie à la TVA depuis 2000, s'élève à 1 920,9 M€ (12 600 MF) en 2001, en diminution de 1,8% par rapport à 2000. Au chapitre 45-42, les subventions aux transports régionaux de voyageurs, réparties entre la SNCF et les régions, ont continué de progresser à 980 M€

(6 428,2 MF) en 2001 (soit +6% par rapport à 2000). Les subventions d'exploitation aux transports combinés, auparavant financées par le FITTVN, sont intégrées en LFI au même niveau que celui constaté en 2000 (94,5 M€ [620 MF]), et représentent en dépenses un montant de 77,7 M€ (509,7 MF).

Sur l'ensemble de ces chapitres, l'évolution des subventions paraît bien être déconnecté de la situation financière des entreprises allocataires, l'emploi réel des crédits n'étant pas contrôlé.

2. La diminution des subventions aux entreprises nationales financées sur le budget **économie, finances et industrie** (831,5 M€ (5 454 MF) en 2001, en baisse de 8,5% par rapport à 2001) s'explique par le transfert vers la partie 44 du budget de l'**environnement** de la subvention à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN). Les subventions au CEA et à l'ADEME sont réparties entre le ministère des finances et le ministère de la recherche et de la technologie. Pour le CEA, le montant total des subventions allouées sur le titre 4 passe de 780,8 M€ (5 121,5 MF) en 2000 à 808,3 M€ (5 302 MF) en 2001, soit une hausse de 3,5%, qui ne compense pas cependant la diminution observée sur le titre 6 sur lequel sont imputées les subventions d'investissement au CEA, financées en partie par le budget de la **défense**, et qui s'établissent à 1 159,7 M€ (7 606,9 MF).

Les subventions aux autres EPIC imputées sur le budget de la **recherche** sont globalement stables en 2001. La subvention de fonctionnement octroyée au BRGM a été de 37,8 M€ (247,8 MF). Il convient de rappeler qu'un prélèvement exceptionnel sur les réserves de l'organisme de 70,1 M€ (460 MF) a été opéré par la loi de finances rectificative.

6) - Action sociale – Assistance et solidarité

Les dépenses de la partie 46, qui recouvrent l'action sociale dans son volet assistance et solidarité, ont diminué de 1,1% en 2001, pour s'établir en exécution à 26 755,2 M€ (175 502,4 MF). Cette baisse est pour partie imputable au transfert vers le titre 3 des crédits en faveur des œuvres sociales des étudiants, auparavant inscrits au chapitre 46-11 du budget **enseignement supérieur** (doté de 168,4 M€ [1 104,7 MF] en LFI 2000). Les dépenses de la partie 46 sont constituées pour l'essentiel par les interventions financées sur le budget **santé-solidarité** (48% du total), les aides à la personnes financées sur le budget **urbanisme et logement** (19%), et par les interventions financées sur le budget **anciens combattants** (13%).

1. Les dépenses imputées sur le budget **santé-solidarité** représentent un montant de 12 767,1 M€ (83 746,6 MF), en hausse de 2,7% par rapport à 2000. Cette progression recouvre les évolutions suivantes :

- les prestations obligatoires en faveur du développement social imputées sur le chapitre 46-33 atteignent 4 521,9 M€ (29 661,8 MF) en 2001, soit une progression de 2% par rapport à 2000. L'allocation aux adultes handicapés (AAH) représente le principal poste, avec un montant de dépenses nettes de 4 097,1 M€ (26 875 MF), en augmentation apparente de 1,8% par rapport à l'exécution 2000. La prise en compte de la dette contractée à l'égard de l'ACOSS, qui n'a été que partiellement couverte par la loi de finances rectificative (abondement de 51,1 M€ [335 MF]), fait passer la hausse des dépenses à 3%, cette progression reflétant l'augmentation du nombre de bénéficiaires et la revalorisation de l'allocation ;
- les dépenses de lutte contre l'exclusion, imputées sur le chapitre 46-81, s'établissent à 941 M€ (6 172,5 MF) à la fin 2001, en progression de 10,1% par rapport à 2000, les crédits initiaux ayant pour leur part enregistré une progression de 37,2%. Ce décalage s'explique par l'intégration lors de la LFR de décembre 2000 des crédits destinés au financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés (FAS), qui étaient jusqu'alors pris en charge par la CNAF. La subvention versée à ce titre en

2001 sur le budget *santé-solidarité* s'est élevée à 173 M€ (1 134,7 MF), contre 144,3 M€ (946,6 MF) à la fin de l'exercice 2000.

- les dépenses liées à la couverture maladie universelle (CMU), imputées sur le chapitre 46-82, atteignent 889,3 M€ (5 833,6 MF) fin 2001, en augmentation de 11,1% par rapport à 2000, année de mise en place du dispositif. Les crédits votés en LFI ont fait l'objet de virement en faveur d'autres articles et d'une annulation de 79,4 M€ (521 MF), la montée en charge de la CMU étant plus lente que prévu. Les dépenses d'aide médicale inscrites sur le même chapitre ont enregistré une baisse de 29% en LFI 2001, de nombreux bénéficiaires de l'aide étant désormais éligibles à la CMU. Alors que les dépenses nettes d'aide médicale imputées sur le budget *santé-solidarité* ont bien diminué de 28,5%, en exécution 2001, pour s'établir à 53,8 M€ (352,9 MF), la prise en compte de la dette de l'État se traduit par une augmentation des dépenses réelles de 40,4%.
- les dépenses de financement du RMI, imputées sur le chapitre 46-83, s'établissent à 4 513,2 M€ (29 605 MF), enregistrant une progression apparente de 1,3% par rapport à 2000. La prise en compte de la variation de la dette de l'État vis à vis des organismes porte la progression des dépenses à 4,7% en exécution 2001, recouvrant notamment la revalorisation de l'allocation, la diminution du nombre de bénéficiaires et l'alignement progressif du montant RMI-DOM sur celui de la métropole (soit +227 M€ (1 489,3 MF) en 2001).

2. Les dépenses du chapitre 46-71 « Fonds national de chômage » du fascicule *emploi* enregistrent une diminution de 16%, à 1 361,4 M€ (8 930 MF), alors que la dotation en LFI n'avait baissé que de 9,8%. La prise en compte du transfert au Fonds de solidarité vieillesse de la charge de validation des points de retraite complémentaire des demandeurs d'emploi et des préretraités, qui avait représenté en 2000 une dépense de 99,1 M€ (650 MF), ramène cette évolution à -11%, cette forte diminution s'expliquant par l'évolution favorable de l'emploi en 2001. Comme les années précédentes, une insuffisance de crédits a cependant été constatée pour le paiement de la prime de Noël aux bénéficiaires des allocations financées sur le fonds de solidarité.

3. Les versements à divers régimes de sécurité sociale (SEITA, Imprimerie nationale, BAPSA, mines), imputés sur le chapitre 46-90 du budget des *charges communes*, ne comprennent plus en 2001 de contribution de l'État à la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), désormais intégralement prise en charge par les organismes servant les prestations familiales. Les subventions d'équilibre financées sur ce chapitre atteignent 1 460 M€ (9 577 MF) en exécution 2001, représentant, à périmètre constant, une augmentation de 6,4% par rapport aux dépenses constatées en 2000.

Les dépenses du chapitre 46-98, consacré à la réparation de préjudices résultant de la contamination par le VIH de transfusés, ne dépassent pas 7,6 M€ (50 MF) en 2001, contre 91,5 M€ (600 MF) en 2000. L'abondement réalisé lors de la LFR de décembre 2000 avait en effet permis de reconstituer la trésorerie du fonds d'indemnisation des transfusés. La montée en puissance des indemnisations accordées par le fonds s'est traduite par une résorption de ces disponibilités à 21,9 M€ (144 MF) à la fin 2001. Ce même chapitre a fait l'objet d'un abondement complémentaire de 38,1 M€ (250 MF) lors de loi de finances rectificative de décembre 2001, correspondant à la contribution de l'État au financement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). Cette dotation n'a pas pu être versée en période complémentaire 2001, faute d'installation des instances dirigeantes dans les délais.

4. Les aides à la personne financées en partie sur le fascicule *urbanisme et logement* recouvrent notamment l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement social (ALS). Les versements effectués à cet titre par l'État au fonds national de l'habitation et

au fonds national de l'aide au logement ont atteint 4 996,5 M€ (32 775 MF) en 2001, en diminution de 5% par rapport à l'exécution 2000, alors que les crédits initiaux avaient progressé de 1,9%, pour s'établir à 5 335,7 M€ (35 000 MF). La progression des crédits initiaux (+655 MF) ne reflète que partiellement les efforts consentis dans le cadre de la réforme des aides personnelles au logement, dont le coût pour l'État devrait s'élever à 548,8 M€ (3 600 MF) sur deux ans. Comme le montre par ailleurs l'évolution des dépenses nettes, le financement de cette réforme a été essentiellement assuré par la croissance économique qui, par la baisse du chômage et la hausse des salaires, a réduit les besoins d'aide des ménages modestes tout en accroissant les contributions des entreprises aux fonds finançant des aides personnelles.

5. Les dépenses imputées sur le budget des *anciens combattants* se sont élevées à 3 368,2 M€ (22 093,7 MF) en 2001, en diminution de 3,3% par rapport à l'exécution 2000. Cette évolution s'explique par la démographie déclinante des anciens combattants pensionnés et, s'agissant des bénéficiaires du fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord et d'Indochine, par l'amélioration du marché du travail. En revanche, les dépenses liées à la retraite du combattant, imputées sur le chapitre 46-21, suivent une évolution inverse, le nombre de titulaires continuant de croître au fur et à mesure que des classes d'âge nombreuses deviennent éligibles à cette allocation. Elles atteignent 444,7 M€ (2 917 MF) en 2001, en hausse de 8,5% par rapport à la gestion 2000.

6. Les dépenses d'assistance et solidarité imputées sur le budget des *transports* diminuent de 2,7% en 2001, pour s'établir à 1 089 M€ (7 143,4 MF). Au chapitre 46-41, la contribution de l'État aux transports collectifs en Ile-de-France, 792,7 M€ (5 200 MF) en 2001, diminue depuis 1999 (-4,3% en exécution 2000 et -3,7% en exécution 2001). En revanche, au chapitre 46-42, la compensation pour tarifs sociaux, allouée à 99,5% à la SNCF, est figée depuis 1997 à 296,2 M€ (1 943 MF), ce qui reflète une déconnexion entre le montant de la subvention et les besoins qu'elle est censée couvrir.

7. Les dépenses d'intervention imputées sur le budget des *services généraux du Premier ministre* connaissent une forte progression en 2001. La compensation par l'État des exonérations de redevances de télévision se traduit par une dépense de 4256 M€ (2 794,2 MF) en 2001 contre 895,5 MF en 2000, en raison de l'élargissement progressif du champ des exonérations. Les dépenses du chapitre 46-02, relatif aux victimes des législations antisémites pendant l'occupation, passent de 34,6 M€ (227,3 MF) en 2000 à 180,3 M€ (1 182,8 MF) en 2001.

8. Les dépenses liées à l'aide juridique, financées sur le chapitre 46-12 du budget de la *justice*, ont atteint 202,2 M€ (1 326,3 MF), en hausse de 7,5% par rapport à 2000. Cette augmentation tient notamment au financement en gestion 2001 de la première tranche de revalorisation de la rétribution des avocats, ainsi qu'à la revalorisation du plafond de ressources en matière d'admission à l'aide juridictionnelle. Les dépenses demeurent néanmoins inférieures aux crédits votés en LFI, en raison d'une baisse des admissions au civil et au pénal, à la surestimation de l'impact des procédures en appel, ainsi que la publication en cours d'année des dernières dispositions relatives à l'aide juridique, limitant leur impact en 2001.

9. Les dépenses d'intervention du budget de la *ville* s'établissent à 224,4 M€ (1 472 MF) en 2001, en progression de 35,7% par rapport à 2000. La croissance des crédits en loi de finances initiale (+76,7%) reflétait la mise en œuvre des principaux programmes de la politique de la ville : contrats de ville 2000-2006, l'année 2001 constituant le premier véritable exercice, fonds de revitalisation économique et dispositifs « adultes-relais ». On note en 2001 un faible taux de consommation des crédits budgétés sur ces deux derniers dispositifs, signe d'un démarrage difficile de ces programmes.

7) - Action sociale – Prévoyance

Les dépenses d'action sociale – prévoyance se sont élevées à 3 525,6 M€ (23 126,3 MF) en 2001, en baisse de 4,8% par rapport à l'exécution 2000. Cette diminution laisse place à une augmentation de 3,7% après neutralisation du report sur 2002 des dépenses de remplacement des personnels hospitaliers (cf. infra). Les dépenses de la partie 47 sont constituées à 67% des charges de retraite imputées sur le budget des *transports*, à 20% des dépenses imputées sur le budget de la *mer*, et à 10,4% des dépenses imputées sur le budget *santé-solidarité*.

1. Le financement du remplacement des personnels hospitaliers, en application du protocole du 14 mars 2000 qui prévoit une ouverture annuelle de crédits de 304,9 M€ (2 000 MF) sur les exercices 2000, 2001 et 2002, s'est traduit par l'ouverture des crédits de la tranche 2001, non pas en loi de finances initiale mais en loi de finances rectificative sur le chapitre 47-19 du budget *santé-solidarité*. S'agissant d'une dépense prévisible quant à son objet et à son montant, on peut regretter le choix d'un financement en LFR, qui a par ailleurs eu pour conséquence de reporter le versement de la contribution de l'État sur 2002, allégeant d'autant les dépenses imputées au budget général en 2001, et donc de faire assurer l'avance de trésorerie par la dotation globale des établissements hospitaliers. Le choix d'un financement « en gestion » a également été retenu pour l'exercice 2002.

2. Les dépenses d'action sociale et de prévoyance du budget des *transports* enregistrent en 2001 une hausse de 4,4%, à 2 364 M€ (15 507 MF). Les dotations aux charges de retraite de la SNCF, qui avaient enregistré en LFI une baisse de 2% par rapport à 2000, à 2 207,8 M€ (14 482 MF), ont fait l'objet d'un abondement en loi de finances rectificatives, le montant des dépenses annuelles s'élevant à 2 223,3 M€ (14 584 MF), en augmentation de 4,3% par rapport à l'année précédente.

3. La subvention à l'ENIM (Etablissement national des invalides de la Marine), imputée sur le chapitre 47-37 du budget de la *mer* a atteint 708,1 M€ (4 645 MF) en 2001, représentant une hausse de 0,6% par rapport à l'exécution 2000. La Cour souligne l'opacité des dépenses réelles financées par cette subvention, qui comprennent la couverture du déficit structurel des régimes d'assurance maladie et de retraite administrés par l'Etablissement, des mesures de soutien aux activités maritimes par les réductions de charges en faveur des armements de commerce et de pêche et des frais de fonctionnement.

VII - LES DÉPENSES EN CAPITAL

A - REMARQUES SUR LA NOTION DE DÉPENSES EN CAPITAL

Des approches différentes permettent de mesurer les investissements publics de l'État. Elles correspondent chacune à des exigences propres, parfois peu conciliables, auxquelles la pratique comptable doit s'efforcer de répondre. Ces approches sont les suivantes : l'approche budgétaire, l'approche par la comptabilité nationale et l'approche à travers le plan comptable de l'État, qui regroupe dans les comptes de classe 2 les immobilisations corporelles et incorporelles ainsi que les immobilisations financières. Or ces approches, qui sont complémentaires, présentent des difficultés dues principalement à l'identification des bénéficiaires des dépenses en capital, à la nature économique particulière de l'investissement public ou encore à l'appréhension comptable des immobilisations, éléments matériels constitutifs de l'investissement.

La méthode d'analyse habituelle des investissements de l'État consiste à répertorier les dépenses du titre V « Investissements exécutés par l'État » et du titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'État » en distinguant les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP). Or cette méthode souffre d'imprécisions.

Ainsi les dépenses du titre V ne se traduisent pas directement par une augmentation du patrimoine de l'État, ne recouvrent pas totalement la notion d'immobilisation, notamment parce que les impôts et taxes afférents à leur acquisition sont aussi imputés au titre V et ne retracent pas toutes les opérations d'acquisition d'immobilisations de l'État, en particulier celles effectuées à travers les comptes spéciaux du Trésor. Une autre source d'imprécision réside dans la nature des biens dont l'achat est comptabilisé comme investissement. On trouve ainsi dans certaines lignes du titre V des dépenses de « biens de consommation ». La classification budgétaire ne tient généralement pas compte de la nature des biens et services acquis. Cette question de la nature des achats ou des immobilisations acquises par l'État se pose également pour le titre III ; en effet, l'État considère l'acquisition de biens durables alternativement comme des charges d'exploitation ou des investissements.

Pour le titre VI les dépenses regroupent des subventions d'investissement. Pour leurs bénéficiaires, l'investissement peut, le cas échéant, être réalisé sur plusieurs années et la comptabilisation par l'État d'une dépense d'investissement peut ne pas correspondre à un investissement effectivement réalisé.

La distinction entre les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP), inscrite dans l'ordonnance du 2 janvier 1959, tend à perdre de sa rigueur notamment sous l'effet de la régulation des crédits d'investissement, qui privilégie les paiements annuels par rapport aux engagements pluriannuels. Les assouplissements apportés à l'annualité budgétaire par l'ordonnance du 2 janvier 1959 en matière de dépenses d'investissement peuvent conduire à l'imputation de certaines dépenses ordinaires parmi les dépenses en capital (par exemple le soutien des programmes de recherche).

L'information sur le suivi des AP n'est pas fiable. La comptabilité spéciale des investissements (CSI), dont l'objet est de retracer l'utilisation des autorisations de programme, devrait assurer la comptabilité des délégations et subdélégations et celle des opérations d'investissements elles-mêmes, du point de vue tant des engagements que des paiements. La Cour a signalé les lacunes de cette comptabilité⁽⁵¹⁾ qui est normalement la seule source

⁽⁵¹⁾ Le chapitre consacré aux comptabilités (pp. 241 et suivantes) traite cette question.

susceptible de fournir des indications notamment sur le montant des engagements pris par les ministères en cours d'année et sur les reliquats d'autorisations de programme affectés à une opération et non encore engagés. Enfin la notion de taux de consommation des AP n'est pas homogène. Certains ministères comptabilisent comme consommées des AP qui sont en fait uniquement déléguées.

Dans la perspective de la nouvelle loi organique qui généralise à toutes les catégories de crédits la notion d'autorisation d'engagement (AE), il devient absolument nécessaire de mettre en place des instruments d'information, de suivi et de pilotage des autorisations et engagements pluriannuels et des dépenses en capital.

B - EVOLUTION ET CARACTÉRISTIQUES DES TITRES V ET VI DU BUDGET GÉNÉRAL

Au budget général, les dépenses en capital représentent 8,2% du total. Par rapport à 2000 les crédits initiaux augmentent de 3,2% en AP et connaissent une légère baisse en CP de -0,2% avec des évolutions différentes entre les crédits civils et militaires. En crédits de paiement on constate une progression de plus de 43% entre les crédits initiaux et les crédits disponibles, les premiers s'établissant à 24,9 Md€ (163,3 MdF), les seconds à 35,7 Md€ (234,2 MdF), soit un écart de plus de 10,7 Md€ (70,2 MdF). On observe des variations opposées entre les crédits militaires, qui baissent de 7%, sous l'effet des annulations auxquelles il a été procédé en gage des ouvertures de crédits en fonctionnement inscrites au deuxième décret d'avances, et les crédits civils, qui augmentent de 95%, sous l'effet mécanique des reports de crédits de 2000.

Il convient de rappeler que 80% des crédits des titres V et VI concernent les ministères de la défense, de l'équipement, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'intérieur. Après une analyse des évolutions des dépenses, des développements plus spécifiques sont consacrés à la défense qui représente la moitié des dépenses en capital.

1) - Autorisations de programme

a) - Loi de finances initiale

Les autorisations de programme votées en loi de finances initiale progressent de 3,2% par rapport aux montants ouverts en 2000. Toutefois l'évolution est différente pour les services civils qui connaissent une progression de 9,8% alors que le montant pour les services militaires diminue de -3,2%. Cette évolution conduit à ce que la part respective s'inverse puisque les services civils représentaient 52,2% du total contre 49% en 2000.

Pour l'*enseignement supérieur* les autorisations de programme progressent de 9,4% par rapport à 2000, ce qui correspond à la montée en charge du plan U3M. Sur la période 1999-2001, les moyens consacrés aux opérations d'investissement (en AP) ont ainsi augmenté de plus de 28%, alors que leur montant était resté quasiment stable (+ 0,6%) entre 1999 et 1995.

La *justice* a connu une progression des AP de 179 M€ (1 174,2 MF) soit une croissance de +74%, qui concerne l'administration pénitentiaire pour la rénovation des grandes maisons d'arrêt, la remise en état et l'adaptation aux nouvelles normes introduites par la loi du 15 juin 2000 et les programmes de rénovation et de construction des palais de justice qui se poursuivent.

Pour le ministère de la *recherche* les AP en loi de finances initiale sont passées de 2 053 M€ (13 466,8 MF) à 2 211 M€ (14 503,2 MF) soit une croissance de 7,7%. Les autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale pour les EPST sont en hausse de 12,5% par rapport à 2000 (CEMAGREF +42,3%, INRA +23% et l'INSERM +20,6%). Les

EPIC connaissent également une hausse significative (+8,8%), si on ne tient pas compte du CNES qui représente à lui seul 45% des AP votées. Un seul chapitre connaît une baisse de ses dotations : le chapitre 62-92 destiné à l'ADEME. En 2000, ses autorisations de programme avaient été reconduites à l'identique. Enfin, on constate une hausse sensible des AP des deux fonds du ministère avec +18% pour le fonds de la recherche technologique (FRT) et +32,5% pour le fonds national de la science (FNS), s'ajoutant aux hausses constatées l'an dernier et qui s'élevaient respectivement à +34% pour le FRT et +14% pour le FNS.

Le budget des **transports**, hors sécurité routière, a été globalisé en 2001 en un fascicule, regroupant les anciens fascicules des routes, des transports terrestres et de l'aviation civile, pourtant différents par leur nature et leur volume et déjà soumis à un vote global, et réintégrant en outre le FITTVN. La loi de finances initiale pour 2001 a accordé 1,4 Md€ (9,2 MdF) d'AP et 1 Md€ (6,6 MdF) de CP pour les dépenses routières en capital, le décalage traduisant à la fois une relance des investissements et la résorption de l'excédent structurel de CP du FITTVN. Les AP ont augmenté de 9% tandis que les CP ont décri de 35% par rapport au budget de 1997 consolidé avec le FARIF et le FITTVN ; les fortes restrictions en AP sur la période 1997-1999 n'ont donc pas fini de produire leurs effets sur les CP et le relèvement des AP amorcé en 2000 reste limité. Pour les investissements neufs, au vu des deux premières années de la nouvelle génération de contrats État-régions, l'État ne s'est pas doté des moyens de tenir ses nouveaux engagements envers les régions. L'effort financier pour renforcer les ouvrages d'art (+48% par rapport à 2000) a été différé de deux ans par rapport à celui consenti pour réhabiliter les chaussées (+67% par rapport à 1998).

b) - Autorisations de programme disponibles

Un montant d'autorisations de programme de 6,1 Md€ (40 MdF) ont été ouverts dans la loi de finances rectificative, contre 6,6 Md€ (43,3 MdF) en 2000 et 3,3 Md€ (21,6 MdF) en 1999. Par ailleurs les autres modifications en cours de gestion portent sur un volume net de 1,2 Md€ (7,9 MdF) dont 0,6 Md€ (3,9 MdF) d'annulations et 1,7 Md€ (11,2 MdF) de crédits enregistrés au titre des fonds de concours. On constate une progression de 27% entre la loi de finances initiale (27 Md€ [177,1 MdF]) et les ouvertures nettes d'AP (34,3 Md€ [225 MdF]) soit un écart de 7,3 Md€ (47,9 MdF). Les trois principales modifications en loi de finances rectificative concernent les **charges communes** (1,6 Md€ [10,5 MdF]), l'**enseignement supérieur** (0,4 Md€ [2,6 MdF]) et la **défense** (3,6 Md€ [23,6 MdF]).

Le chapitre 67-05 « Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement » du budget des **charges communes** a été créé par la loi de finances rectificative pour 1999, afin d'améliorer la gestion et l'information à leur sujet des programmes communautaires. Ce chapitre permet l'ouverture d'AP traduisant les « droits à programmer » dont bénéficie la France au titre des fonds structurels (2000-2006) ; les AP sont ensuite réparties auprès des différents ministères gestionnaires, sur des chapitres des titres V et VI. Ces AP n'ont vocation à être couvertes par des CP que sur ces chapitres de paiement par le rattachement de fonds de concours représentant les crédits versés par la Commission au titre des programmes communautaires. Dès la loi de finances rectificative pour 1999, 2,4 Md€ (26,2 MdF) soit deux tranches annuelles, avaient été inscrits. En 2000, après une dotation initiale, 1,2 Md€ (7,9 MdF) d'AP ont été ouverts en collectif de fin d'année. La loi de finances rectificative pour 2001 ouvre 1,6 Md€ (10,5 MdF).

Pour les **transports** (routes), la loi de finances rectificative est évasive sur l'emploi des crédits : selon la présentation de la loi, la participation de l'État à l'élargissement de l'itinéraire A 380 entre Langon et Toulouse nécessite un complément de 29,0 M€ (190 MF) en AP, sans aucun CP. Inversement, 91,5 M€ (600 MF) de CP sont ouverts sur l'article 90 du chapitre 63-44, sans aucune AP, pour verser une subvention au concessionnaire de l'autoroute A 28. Un montant quasi-équivalent en AP est ouvert sur l'article 80 du même chapitre pour les transports

terrestres afin de reconstituer les AP destinées au TGV Est, qui avaient fait l'objet en octobre 2001 d'un prélèvement interne⁽⁵²⁾ pour financer cette concession autoroutière. Cette opération montre une mauvaise prévision initiale des dépenses au titre des investissements routiers, puisque l'article 90 n'avait pas été doté en AP par la loi de finances initiales. Il convient enfin de relever que des engagements irréguliers de l'État, sans crédits ni visa du contrôleur financier central, se perpétuent sans justification sérieuse dans le domaine routier.

Pour la section **urbanisme et logement**, les autorisations budgétaires disponibles aux titres V et VI tant en AP qu'en CP sont, depuis 1999, en constante augmentation, en raison à la fois de la budgétisation de comptes d'affectation spéciale et des majorations nettes intervenues en cours de gestion. En 2001, pour les AP, ces modifications se sont élevées à -80,0 M€ (524,8 MF) pour les annulations, +11,6 M€ (76,1 MF) pour les virements et transferts et +4,7 M€ (30,8 MF) pour la loi de finances rectificative. L'ouverture tardive des AP par la LFR rend difficile leur consommation dans l'exercice.

Pour la section **enseignement supérieur**, les montants ouverts en autorisations de programme par la loi de finances rectificative sont tout à fait significatifs. Afin d'accélérer l'achèvement du plan de mise en sécurité des établissements, la loi de finances rectificative a en effet inscrit 263,4 M€ (1 727,8 MF) en AP sur le chapitre 66-72 « Maintenance des bâtiments. Enseignement supérieur et recherche » soit l'intégralité du solde des AP prévues à cet effet (411,6 M€ [2 699,9 MF]). Par ailleurs, les événements de Toulouse ont conduit à ouvrir un total de 81,6 M€ (535,3 MF), destinés à la reconstruction de l'université du Mirail, à la réparation des bâtiments endommagés et au redéploiement de bâtiments provisoires. Il convient par ailleurs de souligner que la loi de finances rectificative a ratifié l'ouverture par décret d'avance sur le chapitre 56-10 « Investissements. Enseignement supérieur et recherche » de 9,1 M€ (59,7 MF) en crédits de paiements et 36,6 M€ (240,1 MF) en autorisations de programme ; ces crédits ayant été parallèlement annulés (arrêté du 21 mai 2001) sur le chapitre 66-73 « Constructions et équipement. Enseignement supérieur et recherche ».

c) - Utilisation des autorisations de programme

La Cour constate la persistance regrettable des difficultés dans l'utilisation et la consommation des autorisations de programme depuis plusieurs années.

Au ministère de la **culture** le taux d'affectation global des AP est de 71% en 2001, avec une forte disparité entre le titre V (52%) et le titre VI (93%). Ces chiffres globaux reflètent toutefois des variations significatives selon le niveau d'affectation (central ou déconcentré) et selon les chapitres : en 2001, les taux les plus faibles d'affectation concernent les AP de catégorie II sur le titre V (taux d'affectation de 66%) et plus encore sur le titre VI (59%), c'est-à-dire pour les subventions d'investissement accordées par les DRAC. En revanche, au niveau central, le taux d'affectation semble satisfaisant sur le titre V et excellent sur le titre VI (79,8% et 97,8%, respectivement, en 2001). L'explication tient au fait que sur le titre V, la majeure partie des AP du ministère sont désormais consommées au niveau déconcentré, et l'administration centrale n'a pour l'essentiel qu'à déléguer les crédits correspondants. Sur le titre VI, où la proportion entre AP affectées en centrale et AP déléguées est plus équilibrée, les crédits prennent la forme de subventions, et, là encore, l'affectation correspond à une mise à disposition de ces AP aux établissements gestionnaires, dont rien ne permet de dire qu'à partir de là, ils les utilisent effectivement. Ce constat est aggravé par l'existence d'un volume élevé et croissant d'AP affectées mais non engagées. A la fin de l'année 2001, le volume des AP

⁽⁵²⁾ Le montant total des prélèvements d'AP nécessaires pour la signature de la concession de l'A28 a été en réalité de 151,5 M€ (993,5 MF), dont principalement 114 M€ (747,5 MF) sur les infrastructures ferroviaires, 29,4 M€ (193 MF) sur les infrastructures des voies navigables et 5,8 M€ (38 MF) sur les transports combinés.

affectées et non engagées atteignait 406,6 M€ (2 667,1 MF) ; il était de 284,8 M€ (1 868,2 MF) en 1998, soit une croissance de 43% en 3 ans.

Pour la **recherche**, et plus particulièrement en ce concerne le FNS, le principal problème relevé par la Cour réside dans le contrôle des dépenses car, une fois les crédits attribués aux organismes bénéficiaires, le ministère ne dispose d'aucun moyen de contrôle des dépenses et d'aucune possibilité de faire remonter les crédits attribués en cas de non exécution du programme retenu.

A la **justice**, les AP des années antérieures non engagées ont atteint des niveaux très élevés : plus de 337,8 M€ (2 215,8 MF) dont 316,0 M€ (2 072,8 MF) sur le chapitre 57-60 (76,6% de la dotation initiale 2001). Au total les AP disponibles s'élèvent à 862,4 M€ (5 657 MF) sous l'effet conjugué des ouvertures antérieures et des décisions du gouvernement prises pour l'exercice. Seule exception, la consommation des AP du chapitre 57-51 « Conseil d'État. Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Travaux de modernisation », entièrement concentrée, reste supérieure à 90%. En revanche, sur le chapitre 57-60 « Equipement », l'augmentation très sensible du stock d'AP disponible a sensiblement diminué leur taux d'utilisation par rapport à 2000, malgré un montant d'engagement presque doublé atteignant 0,4 Md€ (2,6 MdF). Il faut, toutefois observer que, comme les années précédentes, les AP déléguées sur le chapitre 57-60 sont comptabilisées comme utilisées, alors qu'on ignore si elles sont engagées au niveau déconcentré.

Pour l'**enseignement supérieur** le taux d'utilisation des autorisations de programme s'établit en 2001 à 72%. Ce pourcentage cependant n'est guère significatif compte tenu du volume des rattachements en loi de finances rectificative (344,3 M€ [2 258,5 MF]). Déduction faite de ces ouvertures trop tardives pour pouvoir être engagées dans l'exercice, le montant des AP disponibles s'élève à 1 054,6 M€ (6 917,7 MF), ce qui conduit à un taux d'utilisation réel de 95%, légèrement inférieur à celui de 2000 (99%). Les reliquats d'AP non utilisées s'élèvent à 53,1 M€ (348,3 MF), contre 12,3 M€ (80,7 MF) sur la gestion précédente. Ces reliquats s'expliquent, à hauteur de 29,4 M€ (192,9 MF), par le caractère tardif des rattachements de fonds de concours sur le chapitre 56-10 (7,6 M€ [49,9 MF]) ainsi que par des répartitions de crédits tardives sur le chapitre 66-71 « Subventions d'équipement à la recherche universitaire », au titre du fonds national pour la science. Ils tiennent également à des refus de visa du contrôleur financier pour un total de 23,2 M€ (152,2 MF).

L'examen des données de la CSI (et compte tenu des réserves formulées plus haut) montre que, s'agissant des engagements sur les chapitres 66-71 et 66-72 « Maintenance des bâtiments », l'utilisation des AP est rapide. L'intégralité des autorisations de programme affectées a été engagée et les paiements de l'exercice apurent la quasi-totalité des opérations antérieures à 2001. Près de 70% des AP engagées au titre de l'année en cours sont soldées. S'agissant des chapitres 56-10 et 66-73, la consommation des autorisations de programme ne cesse en revanche de se dégrader. Le stock d'AP restant encore à engager en fin d'exercice atteint 0,2 Md€ (1,3 MdF) (contre 0,2 Md€ [1,3 MdF] en 2000 et 0,1 Md€ [0,7 MdF] en 1999). Les paiements sont également en net retrait et représentent moins de 38% du montant total à payer (le délai de moyen de paiement qui était de 1,8 année en 1998 est à présent de deux ans et demi), ce qui conduit à augmenter le volume des restes à payer, qui dépasse en 2001 les 0,3 Md€ (2,0 MdF) (334,2 M€ [2 192,2 MF] contre 276,8 M€ [1 815,7 MF] en 2000 et 245,3 M€ [1 609,1 MF] en 1999).

2) - Crédits de paiement

a) - Loi de finances initiale

En 2001 les crédits initiaux qui s'établissent à 24,9 Md€ (163,3 MdF), connaissent une légère baisse (-0,2%) avec une diminution de -1,1% pour les services civils et une augmentation de 0,6% pour la défense. La proportion des dépenses en capital continue de diminuer dans le budget général, passant de 9,1% en 1997 à 8,1% en 2000 et 7,8% en 2001.

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 pour les services civils (-1%) et augmentent pour les services militaires (1%). En 2001, ces crédits poursuivent donc leur tendance historique à la baisse après la progression constatée en 1999. Pour les subventions d'investissement (titre VI), les services civils connaissent là aussi une diminution (-1,1%) qui est encore plus forte pour la défense (-9,2%) mais sur des montants bien moindres.

b) - 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 2001 représente un montant très élevé de 10,8 Md€ (70,8 MdF) soit une différence de plus de 43% (40,6% en 2000 et 30,9% en 1999). L'écart est de 11,6 Md€ (76,1 MdF) (+95%) pour les services civils et -0,8 Md€ (5,2 MdF) 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 9,4 Md€ (61,7 MdF) sur les titres V et VI en fin d'exercice 2000 contre 7,6 Md€ (49,9 MdF) en fin d'exercice 1999 et 6,2 Md€ (40,7 MdF) en fin d'exercice 1998. Le ralentissement du rythme des dépenses est la cause principale de ce gonflement des reports. Les montants les plus élevés de reports concernent les ministères chargés de l'*intérieur* (2,5 Md€ [16,4 MdF]), des *transports* (1,1 Md€ [7,2 MdF]), de l'*agriculture* (0,5 Md€ [3,3 MdF]) et de l'*environnement* (0,5 Md€ [3,3 MdF]).

Les ouvertures de crédits de paiement dans les lois de finances rectificative qui s'élèvent à (0,6 Md€ [3,9 MdF]), sont limitées par rapport à celles des autorisations de programme. La moitié des ouvertures concernent deux sections budgétaires : les *charges communes* (0,2 Md€ [1,3 MdF]) et les *services généraux du Premier ministre* (0,1 Md€ [0,7 MdF]).

En ce qui concerne le budget des *charges communes* il s'agit d'honorer l'accord marquant la fin de la convention de Lomé IV bis qui a décidé l'arrivée à son terme du compte spécifique du STABEX sur lequel la France reconnaît une dette en capital. La Commission a demandé à la France de fournir un échéancier de règlement. Celui-ci prévoyait que la moitié serait payée pour moitié au début 2001 et le solde à la fin de cet exercice. Un premier versement de 252,3 M€ (1 655,0 MF), correspondant à la moitié du capital dû (218,8 M€ [1 435,2 MF]) et à l'ensemble des intérêts dus au 31 décembre 2000 (33,7 M€ [221,1 MF]), n'a été effectué qu'en juin 2001. Le versement tardif de ces sommes, en dépit d'une ouverture de crédits suffisante a engendré une charge d'intérêts supplémentaire qui peut être évaluée à (5,2 M€ [34,1 MF]). Le solde de la dette STABEX, soit 234,6 M€ (1 538,9 MF), a fait l'objet d'une décision d'ordonnancement en date du 1^{er} février 2002.

En ce qui concerne les *services généraux du Premier ministre* il s'agit d'une ouverture de 126,2 M€ (827,8 MF) pour la fondation pour la mémoire de la Shoah, le décret portant création de la fondation ayant été pris en fin d'année 2000 et des AP avaient été inscrites.

Pour la section **urbanisme et logement** les virements, transferts et répartition de CP représentent les principales modifications aux crédits (-134,8 M€ [884,2 MF]) notamment par rapport aux annulations (-59,6 M€ [391,0 MF]). Les chapitre 55-21, article 30 « Acquisition d'immeubles et frais annexes y afférents, en Ile-de-France », et 65-23, article 60, « Subventions pour acquisitions d'immeubles en Ile-de-France » correspondent aux articles 10 et 20 du chapitre II du compte d'affectation spéciale « Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France », budgétisés au 1^{er} janvier 2000 sur la section **urbanisme et logement** lors de la clôture de ce compte. Les reports ont connu une très nette progression depuis trois ans, triplant quasiment de 1999 à 2000 (d'environ 75,6 M€ [495,9 MF] à 215,0 M€ [1 410,3 MF]), pour se stabiliser en 2001 (205,2 M€ [1 346 MF]). Cet accroissement des reports, lié à la budgétisation de l'ex-FARIF et à une difficile consommation de crédits initiaux en hausse, a permis à partir de 2000 de compenser les annulations, virements, transferts et répartition de crédits affectant le titre VI, et plus particulièrement sur le chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat ». Avec un niveau de 86%, le taux de consommation des crédits de paiement (dépenses nettes/crédits ouverts) a fortement progressé par rapport à 2000 (56%) et 1999 (61%).

c) - Dépenses nettes

Tableau 22 – Dépenses nettes titres V, VI et VII

en millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution	
						01/00	01/97
A – Services civils							
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	3 871,6	3 754,9	3 414,4	3 358,7	3 769,7	12,2%	-2,6%
Titre VI Subventions accordées par l'Etat	11 296,6	11 100,6	11 748,9	12 367,5	12 534,4	1,3%	11,0%
Titre VII Réparations des dommages de guerre	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	60,0%	-33,3%
Sous-total services civils	15 168,2	14 855,6	15 163,4	15 726,2	16 304,2	3,7%	7,5%
B – Services militaires							
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	11 443,0	10 332,6	10 339,7	10 457,2	10 564,5	1,0%	-7,7%
Titre VI Subventions accordées par l'Etat	142,1	176,5	179,7	231,7	260,6	12,5%	83,4%
Sous-total services militaires	11 585,1	10 509,1	10 519,4	10 689,0	10 825,1	1,3%	-6,6%
Total	26 753,3	25 364,7	25 682,7	26 415,1	27 129,3	2,7%	1,4%
En MF	175 490,3	166 381,6	168 467,7	173 271,9	177 956,4		

Le taux de consommation des crédits disponibles progresse très légèrement, passant de 75,1% en 2000 à 75,9% en 2001 (78,0% en 1999 et 80,3% en 1998). Le faible taux de consommation est particulièrement bas pour les services civils ; pour le titre V, il passe de 62,4% en 1999 à 58,4% en 2000 et 61,5% en 2001 ; pour le titre VI de 73,9% en 1999 à 69,6% en 2000 et 70,6% en 2001. En ce qui concerne les services militaires le taux diminue légèrement tout en restant élevé puisqu'il se situe à 91,4% pour le titre V et 91,7% pour le titre VI. De façon générale, en 2001 les annulations de CP ont été réduites, en particulier au budget de la défense. Elles se sont élevées à 1,4 Md€ (9,2 MdF), dont 0,9 Md€ (5,9 MdF) au budget de la défense.

L'écart entre les crédits ouverts (35,7 Md€ [234,2 MdF]) et les dépenses effectives (27,1 Md€ [177,8 MdF]) est de 8,5 Md€. La limitation de la consommation des crédits d'équipement en exécution mais aussi l'incapacité des ministères à exécuter leurs programmes

d'investissements contribuent en définitive à contenir la progression globale des dépenses effectives du budget général.

A l'**intérieur**, les dépenses en capital se sont élevées à 3,0 Md€ (19,7 MdF), soit un taux de consommation des crédits ouverts de 56%. Malgré la faiblesse de ce taux, on constate cependant une meilleure utilisation des crédits d'équipement immobilier qui profite essentiellement aux grands projets immobiliers de la police nationale (construction d'hôtels de police). En outre, la police nationale est également la principale bénéficiaire du doublement des dépenses d'équipements informatiques et de transmissions du ministère : les dépenses du programme ACROPOL passent ainsi de 23,8 M€ (156,1 MF) en 2000 à 52,7 M€ (345,7 MF) en 2001.

A l'**environnement**, on relève comme en 2000, que la consommation des crédits d'investissement reste très faible, de l'ordre de 25%. Des reports de crédits massifs, de 0,5 Md€ (3,3 MdF), combinés au blocage de la subvention à l'ADEME⁽⁵³⁾ et à la diminution des besoins de financement au titre du plan POLMAR, limitent la dépense sur les titres V et VI à 163,3 M€ (1 071 MF), soit moins que la dotation ouverte en crédits initiaux et très sensiblement au dessous de la dépense 2000, laissant présager un nouveau report de l'ordre de 0,5 Md€ (3,3 MdF) sur 2002.

A la **culture**, les dépenses d'investissement s'élèvent à 0,6 Md€ (3,9 MdF), soit le niveau des crédits initiaux, mais bien en deçà des crédits disponibles abondés de 0,4 Md€ (2,6 MdF) au titre des reports de 2000. Toutefois, alors que le taux de consommation des crédits se détériore globalement, la dépense 2001 est supérieure à celle de 2000, en raison notamment d'un meilleur avancement des opérations relatives au patrimoine monumental.

Les reports de crédits routiers aux **transports** de 2000 à 2001 ont dépassé le seuil exceptionnel de 0,61 Md€ (4,0 MdF). Ils ont quintuplé en deux ans au titre V par suite de la réintégration des surplus du FITTVN, dont les effets se combinent à la transition entre le XI^{ème} et XII^{ème} Plan et à une surestimation constante des besoins de CP. Certains reports artificiels pour les fonds de concours pourraient toutefois être évités en revenant à la procédure antérieure de rattachement à l'exercice d'ouverture des crédits par arrêtés, au lieu de celui de la perception des recettes. Au titre VI, la situation s'est de nouveau fortement dégradée, avec un taux record de 83% de reports, tranchant avec le taux de 1,2% l'année précédente. Cette dégradation tient pour partie à l'ouverture tardive des crédits en loi de finances rectificative.

C - LES DÉPENSES EN CAPITAL DE LA DÉFENSE

Il n'y a pas eu de changement majeur de nomenclature en LFI 2001 et 2002. Conformément aux demandes du Parlement, trois programmes d'armement supplémentaires ont été identifiés à l'article en LFI 2001 et deux en LFI 2002, ce qui porte à 34 le nombre de programmes identifiés à l'article. Les variations de périmètre les plus notables entre les budgets 2000 et 2001 sont la diminution de 38,1 M€ (249,9 MF) du transfert du ministère de la défense vers le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, destiné à la recherche duale au profit du CNES, qui, de 228,7 M€ (1 500,2 MF) en 2000 est passée à 190,6 M€ (1 250,3 MF) en 2001 (il s'agit d'un allègement de charges pesant sur le titre V) et le transfert, pour 15,2 M€ [99,7 MF] de charge d'entretien programmé des matériels du titre III vers le titre V (il s'agit d'un alourdissement de charges). Enfin, continuent d'être imputées au budget d'investissement du ministère des dépenses de fonctionnement, mais aussi des dépenses dont l'objet n'est pas militaire (transfert vers le CNES, crédits destinés à la compensation économique en faveur de la Polynésie).

⁽⁵³⁾ La subvention d'investissement à l'ADEME n'a pas été versée, alors que les crédits ouverts étaient de 0,4 Md€ (2,6 MdF). La dépense payée en 2000 s'était élevée à 0,08 Md€ (0,5 MdF).

1) - Les autorisations de programme

Les AP ouvertes se sont élevées à 12,9 Md€ (84,6 MdF) en LFI 2001, en baisse de 3,2% par rapport à l'année précédente. Les AP disponibles étaient de 19,6 Md€ (128,6 MdF) à la suite des modifications réglementaires habituelles et d'une ouverture de 3,6 Md€ (23,6 MdF) en LFR, et compte tenu d'un stock d'AP disponibles à l'affectation en début d'année de 4,1 Md€ (26,9 MdF). Le tableau qui suit montre que les montants d'AP disponibles ont toujours été plus élevés que les montants votés en LFI, en raison d'une mobilisation des AP « en stock » et d'ouvertures significatives en LFR 2000 et 2001.

Tableau 23 – Evolution des autorisations de programme
en milliards d'euros

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
LFI	13,55	13,52	12,35	13,11	13,34	12,91
AP disponibles	14,27	16,24	15,63	18,07	18,74	19,56
AP disponibles en % LFI	105%	120%	127%	138%	140%	151%

Les engagements du ministère en 2001 ont atteint un montant de 14,6 Md€ (95,8 MdF), dont 3 Md€ (19,7 MdF) pour la commande globale de 50 avions de transport A400 M et hors engagement au titre des parts étrangères des programmes en coopération et des programmes civils (117,1 M€ [768,1 MF]). Ce niveau d'engagement est donc bien inférieur à celui de 2000 (16 Md€ [105 MdF]).

Tableau 24 – Evolution des AP engagées
en milliards d'euros

	LFI	AP disponibles à l'engagement	AP engagées	AP engagées en % LFI	AP engagées en % disponible
1996	13,56	n.d.	9,33	69%	Nd
1997	13,52	26,33	12,23	90%	46%
1998	12,35	24,85	12,21	99%	49%
1999	13,11	24,46	13,07	100%	53%
2000	13,33	25,86 *	16,36	123%	63%
2001	12,92	24,75 **	14,59 ***	113%	59%

* dont 20 MdF pour la commande globale de 50 A400M ** dont 23,7 MdF pour la commande globale de 50 A400M

*** dont 20 MdF pour la commande globale de 50 A400M et hors engagements au titre des parts étrangères des programmes en coopération et des programmes civils pour un montant de 768 MF

En fin d'exercice, le ministère de la défense, sur la demande du ministère des finances, a freiné ses engagements pour un montant d'environ 0,5 Md€ (3,3 MdF).

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2001, associée à un décret de virement et à un arrêté d'annulation, a ouvert 3,6 Md€ (23,6 MdF) d'AP pour la commande globale de 50 avions de transport A 400 M. Le ministère de la défense a gagé 0,9 Md€ (5,9 MdF) sur ses crédits d'équipement, dont 0,5 Md€ (3,3 MdF) ont été redéployés au profit des actions prises à la suite de l'attentat du 11 septembre. Le décret de virement du 24 août, négocié dès le premier trimestre, a permis d'inscrire 29,7 M€ (194,8 MF) sur le chapitre 51-71 « Forces nucléaires » au profit du programme SNLE NG n°4 et 138,6 M€ (909,2 MF) sur le chapitre 55-21 au profit de la SIMMAD (structure interarmées de maintien en condition opérationnelle des aéronefs du ministère) ; le décret de virement du 17 décembre 2001 a permis des ajustements à hauteur de 96,0 M€ (629,7 MF), les 0,5 Md€ (3,3 MdF) redéployés au profit des actions post 11 septembre devant être initialement annulées au profit de l'ATF.

2) - Les crédits de paiement

A partir d'un montant de crédits votés de 12,7 Md€ (83,3 MdF), les crédits disponibles en 2001 se sont élevés à 11,8 Md€ (77,4 MdF), soit 93% du montant de la LFI. Ils sont comparables à ceux de 2000 qui, s'établissant à 11,6 Md€ (76,1 MdF) représentaient 92 % des crédits initiaux. Les modifications réglementaires observées ont été les mêmes que les années précédentes, le mouvement principal étant le transfert vers le CEA, d'un montant de 1,1 Md€ (7,2 MdF). Par le biais des transferts et des annulations, les CP disponibles ont été, comme les années précédentes, inférieurs au CP votés en loi de finances initiale.

D'un montant global de 10,8 Md€ (70,8 MdF), les dépenses du ministère ont progressé de 1,2% par rapport au niveau des dépenses de la gestion 2000. Cette progression aurait pu être de 4% si des ordonnances de virement de compte à destination des comptes de commerce n'avait pas été rejetées par le contrôleur financier central pour un montant de 0,2 Md€ (1,3 MdF), afin de respecter le plafonnement des dépenses imposées au ministère. C'est la première fois depuis le début de la programmation 1997-2002 que les dépenses du ministère ont été limitées en fin de gestion. Par comparaison avec les ministères civils, le taux de consommation de crédits pour les dépenses en capital du ministère de la défense demeure cependant élevé.

Tableau 25 – Taux de consommation des crédits - *défense*

En milliards de francs

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédits disponibles	12,7	12,6	11,3	11,5	11,6	11,9
Dépenses	11,9	11,6	10,5	10,5	10,7	10,8
Taux de consommation	93,6%	91,8%	92,6%	91,2%	91,9%	91,3%

Compte tenu des reports de crédits imposés, le report de charge du ministère 0,8 Md€ (5,2 MdF) (dont 0,5 Md€ [3,3 MdF] de retard de paiement) est plus élevé que celui de la gestion 2000 (0,4 Md€ [2,6 MdF]). La remontée des engagements de 1997 à 2000, après le gel de 1996, porte ses fruits, entraînant celle des paiements. Le niveau du report de charge de la gestion 2001 sur 2002 augure d'une gestion 2002 difficile, les prévisions de dépenses étant significativement supérieures à celles de 2001.

3) - Des reports de crédits significatifs d'une année sur l'autre

Toutes les ressources prévues en CP dans le cadre de l'actuelle loi de programmation militaire n'ont pas été attribuées au ministère de la défense (-7,0 Md€ [45,9 MdF]) de 1997 à 2002) et encore moins dépensées (-9,1 Md€ [59,7 MdF] de 1997 à 2001). Il convient cependant de souligner que, tout au long de la période, l'exécution budgétaire s'est soldée par un report de crédits annuel moyen de l'ordre de 0,9 Md€ (5,9 MdF). Parmi les raisons des difficultés de consommation qui sont multiples et connues, on peut citer le gel des engagements de 1996, les nombreuses réformes financières intervenues, qui ont exercé une régulation « naturelle » sur la dépense du ministère, les difficultés industrielles liées à la passation de certains contrats et le manque de personnel administratif apte à préparer les dossiers de marchés. Ceci conduit à considérer que des ressources plus élevées n'auraient pas nécessairement été consommées par le ministère.

Si les grands programmes prévus par la loi de programmation militaire ont pu être sauvegardés, le déficit de ressources par rapport aux prévisions de la programmation a eu des conséquences négatives sur certains programmes, en cours de développement qui ont dû être décalés dans le temps et sur de nombreux petits programmes, qui n'étaient pas explicitement cités dans la LPM 1997-2002. Enfin les matériels en service dans les trois armées présentent

des taux de disponibilité très faibles, qui se sont aggravés au cours de la programmation et ce, notamment en raison du transfert des crédits d'entretien du titre III vers le titre V sans compensation financière. Ces conséquences ne pourront être précisément estimées qu'à la fin de la programmation en cours, en décembre 2002

4) - Mise en œuvre de la comptabilité spéciale des investissements pour les engagements de l'ordonnateur principal et l'information sur les AP

La réforme budgétaire engagée par le ministère en 1997 (entrée des ordonnateurs secondaires en CSI en 1998, mise en place des opérations budgétaires d'investissement en 1998⁽⁵⁴⁾, réforme de la nomenclature en 1999) s'est achevée en 2001 avec la mise en œuvre de la CSI pour les engagements de l'ordonnateur principal. Ce projet avait été longtemps différé en raison de difficultés d'organisation avec les gestionnaires concernés et de nécessaires mises à niveau du système CARNOT. En dépit de délais de mise en œuvre excessifs, la CSI est aujourd'hui un outil pertinent au ministère de la défense, permettant notamment d'effectuer des recherches concernant le stock d'AP affectées. Le stock d'AP disponibles à l'engagement a continué de décroître passant de 15,4 Md€ (101 MdF) en 1996 à 10 Md€ (65,6 MdF) en 2001.

Le montant d'AP disponible à l'engagement à la fin de la gestion 2001 comprend un gage de 3,6 Md€ (23,6 MdF) (AP non encore affectées) destiné à être affecté au profit de la commande de l'avion A400 M, ce qui établit le montant d'AP non engagées au 31 décembre 2001 à 6,4 Md€ (42,0 MdF), qui se décomposent en 5,0 Md€ (32,8 MdF) d'AP affectées mais non encore engagées et 1,5 Md€ (9,8 MdF) d'AP non affectées.

Le ministère considère qu'il est illusoire d'espérer une réduction supplémentaire significative de l'en-cours. Les circuits financiers du ministère s'appuient sur 15 gouverneurs de crédits, 52 services gestionnaires de crédits et 350 ordonnateurs secondaires auxquels doivent être déléguées les autorisations de programme⁽⁵⁵⁾. Ces crédits sont suivis sur près de 25 000 opérations de comptabilité spéciale des investissements⁽⁵⁶⁾. Ces circuits financiers nécessitent de disposer en permanence d'un montant d'autorisations de programme disponible chez les ordonnateurs secondaires afin de ne pas contraindre le processus financier. Le ministère de la défense signale que, rapporté aux AP ouvertes en LFI, en fin de gestion 2001, le taux d'AP affectées mais non engagées était de 38% soit plus de 10 points inférieur au taux moyen enregistré par les ministères civils entre 1996 et 1999⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁴⁾ Cette réforme est la plus notable car elle a permis d'établir un lien entre les AP et les CP.

⁽⁵⁵⁾ 64 % des affectations en 2001.

⁽⁵⁶⁾ Dont les règles peuvent conduire à immobiliser des AP sans réelle nécessité.

⁽⁵⁷⁾ Sources : jaunes budgétaires, DAF.

VIII - LES POUVOIRS PUBLICS

Les dépenses des pouvoirs publics, qui occupent une place modeste dans le budget de l'État (755 M€ [4 954 MF]), augmentent de 3,2%, légèrement en deçà de la norme du budget général (3,4%), mais après 3% en 2000.

Tableau 26 – Crédits initiaux et dépenses nettes du titre II – 1998 - 2001

en millions d'euros

	1998		1999		2000		2001	
	CI	DN	CI	DN	CI	DN	CI	DN
Chapitre 20-11	0,9	0,9	1,1	1,1	1,5	1,5	1,7	1,7
Chapitre 20-12	4,3	11,1	6,9	11,4	7,5	13,7	7,8	15,6
Chapitre 20-13	0,6	0,6	0,6	0,6				
Chapitre 20-14	0,3	0,3	0,3	0,3				
Total Présidence	6,4	13,0	8,8	13,4	9,0	15,2	9,5	17,2
Chapitre 20-21	425,3	425,3	434,5	445,6	450,2	450,2	455,4	455,4
Chapitre 20-31	233,6	237,1	238,1	246,2	258,9	258,9	254,1	254,1
Chapitre 20-32							9,8	9,8
Chapitre 20-41							13,1	13,1
Total Parlement	658,9	662,4	672,6	691,8	709,0	709,0	732,4	732,4
Chapitre 20-51	0,9	0,9	0,9	0,9	4,3	7,0	5,0	5,0
Chapitre 20-52	2,1	2,1	2,3	2,3				
Chapitre 20-53	0,9	0,9	0,8	0,8				
Total Conseil constitutionnel	4,0	4,0	4,0	4,0	4,3	7,0	5,0	5,0
Chapitre 20-62	0,8	0,6	0,8	6,0	0,8	0,6	0,8	0,6
Chapitre 20-63	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Total Cour de justice et Haute Cour	1,1	0,6	1,1	6,0	7,0	0,6	1,1	0,6
Total Titre 2	670,0	679,9	686,3	710,1	723,4	731,9	747,8	755,2
En MF	4 395	4 460	4 502	4 658	4 745	4 801	4 905	4 954
Total charges communes	103 035	132 775	103 765	128 912	107 029	133 832	109 887	139 786

CI : crédits initiaux DN : dépense nette

La locution « Pouvoirs publics » qui prend sa source dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875 pour désigner la Présidence de la République et le Parlement ne constitue pas une catégorie juridique définie par la Constitution de 1958.

De la sorte, seule la présentation budgétaire détaille la composition des « Pouvoirs publics ». Le Président de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour de justice et la Cour de justice de la République bénéficient des crédits ouverts au titre II du budget général et apparaissent ainsi comme les « Pouvoirs publics » au sens budgétaire.

Le principe de l'autonomie financière s'applique à « l'ensemble des institutions dont les dotations sont versées à partir du titre II du budget des charges communes ».

En l'espèce, la notion d'autonomie financière est largement interprétée, par comparaison avec celle appliquée aux collectivités locales ou aux universités. Elle comprend non seulement la liberté de déterminer le montant des dotations nécessaires à son fonctionnement, mais aussi

de s'en réserver le libre usage, en dehors des règles de droit commun d'exécution et de contrôle.

La règle d'autonomie financière revêt une portée différente selon que l'on se place du point de vue du vote des crédits, de celui de l'exécution budgétaire, enfin de celui de l'organisation du contrôle.

• **En matière de vote des crédits**

La décision n° 2001-456 DC du Conseil constitutionnel du 27 décembre 2001 relative à la loi de finances pour 2002 consacre cette autonomie, par une réserve d'interprétation du texte examiné : *« ces dispositions ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement (...) cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs »*.

La détermination des crédits des Pouvoirs publics du Titre II est en effet encadrée de manière dérogatoire par les textes :

- s'agissant des assemblées parlementaires, l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précise que *« chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont une voix consultative dans les délibérations. Ces propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent »* ;
- la détermination des crédits dont est dotée la Présidence de la République n'est pas encadrée par des règles précises. La plupart des dépenses ne sont d'ailleurs pas prises en charge sur la dotation ouverte au titre II : le ministère de la défense prend en charge une part significative des salaires des cinq cent personnes affectées à la Présidence, les ministères des affaires étrangères, de l'intérieur ou de la culture apportent également des concours aux moyens de la Présidence. Cette dispersion est à l'origine d'une sous-dotation chronique compensée par des abondements non publiés au *Journal Officiel*. Ainsi, en 2001, les crédits du chapitre 20-12 « Présidence de la République- Secrétariat général, Cabinet, État-major particulier, services administratifs, documentation, bibliothèque, parc automobile » ont été quasiment doublés, en étant portés de 7,9 M€ (51,5 MF) en loi de finances initiale à 15,6 M€ (102 MF) en loi de règlement par un décret de répartition des crédits pour dépenses accidentelles, décret pris en novembre 2001 mais non publié au *Journal Officiel*. Il s'agit là d'une pratique habituelle, maintes fois critiquée par la Cour, dont l'importance financière va croissant : abondement de 2,4 M€ (16 MF) en 1996, de 4,6 M€ (30 MF) en 1999 et de 6,1 M€ (40 MF) en 2000.
- en ce qui concerne les juridictions du titre II, selon l'article 16 de la loi organique du 17 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel, *« les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont ouverts au budget général (...) »*. En revanche, l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances et le décret n° 88-188 qui précisent le régime financier de la Haute Cour de justice, comme la loi de finances pour 1995 et le décret n° 95-288 du 19 mars 1995 relatifs au régime

financier de la Cour de justice de la République, ne prévoient pas de régime dérogatoire pour ces deux juridictions.

- ***En matière d'exécution du budget***

Des cinq Pouvoirs publics figurant au titre II, seules la Haute cour de justice et la Cour de justice de la République exécutent leur budget dans les règles de droit commun. Les textes relatifs aux assemblées organisent ces tâches d'exécution du budget avec clarté et précision : l'article 14 du règlement de l'Assemblée Nationale et les articles 102 et 103 du règlement du Sénat disposent que « *le bureau de chaque assemblée détermine dans un règlement intérieur les règles applicables à la comptabilité* ».

A l'exclusion de la Haute Cour de justice et de la Cour de justice de la République, les crédits ouverts sur le titre II sont virés sur les comptes bancaires détenus par les autorités concernées et sont donc par construction égaux aux dépenses. Ils sont réputés toujours totalement consommés, quel que soit le montant des besoins. En cas de non-consommation, les crédits ainsi virés ne sont pas reversés, sauf exception, comme ce fut le cas en 1992 et en 1993 où l'Assemblée nationale avait reversé, chaque année, 152 M€ (1 MdF).

- ***En matière d'organisation du contrôle***

Les règles de droit commun, notamment la loi du 10 août 1922 concernant le contrôle des dépenses engagées et la loi n° 63-156 du 23 février 1963 consacrant la séparation des ordonnateurs et des comptables, ne trouvent à s'appliquer que pour la Haute Cour et la Cour de justice, qui suivent le régime de droit commun des finances publiques.

Dans chaque assemblée⁽⁵⁸⁾, le contrôle *a posteriori* est exercé par une commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Le Conseil constitutionnel suit les règles définies par le décret n° 59-1293 du 13 novembre 1959 : le trésorier, qui n'est pas un comptable public, n'a qu'un rôle de caissier. Enfin, on observe qu'il n'existe pas de texte concernant la Présidence de la République.

(58) Règlement de l'Assemblée nationale, art. 16-1. Règlement du Sénat, art. 103.

CHAPITRE III - COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR⁽⁵⁹⁾

En 2001, le nombre de comptes spéciaux du Trésor est resté de 37. La loi de finances initiale pour 2001 a clôt le compte n° 902-26 « fonds d'investissement des transports terrestre et des voies navigables ». Elle ouvre un compte n° 902-33 « fonds de provisionnement des charges de retraite », lequel retracera, en recettes, les redevances d'utilisation des réseaux mobiles dits UMTS, et en dépenses, les abondements au fonds de réserve pour les retraites.

Ces 37 comptes ont enregistré 75,1 Md€ de recettes (492,6 MdF) et 74,7 Md€ de dépenses (490,2 MdF). Ces chiffres sont en net retrait par rapport à 2000, de l'ordre de 15 et 17%, soit en dépenses de 15 Md€ ou 100 MdF. Ce recul provient essentiellement du compte de commerce n° 904-05 « constructions navales de la marine militaire », dont les opérations en recettes et en dépenses passent d'environ 14,5 Md€ en 2000 à 1,5 Md€ en 2001 (ce compte avait reçu en 2000 pour près de 13 Md€ de provisions, qui constituaient une opération comptable exceptionnelle).

Alors que depuis 1997, les comptes spéciaux du Trésor dégagent un excédent hors FMI et hors FSC, qui permettait de réduire le déficit global du budget de l'État, l'exécution 2001 est caractérisée par un déficit de 0,43 Md€ (2,8 MdF). Comme l'indique le tableau ci-dessous, le solde est positif pour les comptes d'affectation spéciale (de 153 M€), les comptes de prêts (de 271 M€) et d'avances (de 132 M€) ; il est négatif pour les comptes de commerce (de 569 M€). En tenant compte des variations du FMI et du FSC, le solde général redevient positif, de près de 385 M€ (2,5 MdF).

Tableau 27 – Résultats d'exécution suivant la balance générale des comptes - 2001
en millions d'euros

	Recettes	Dépenses	Solde
902 – Comptes d'affectation spéciale	6 942,1	6 789,4	152,7
903 – Comptes de prêts	860,0	589,4	270,6
903 – Comptes d'avances	61 143,9	61 011,7	132,1
904 – Comptes de commerce	3 360,9	3 930,3	-569,3
905 – Comptes de règlement	3,4	0	3,4
906 – Compte d'opérations monétaires	2 800,5	2 405,4	395,1
Total	75 110,8	74 726,2	384,6
En MF	492 694,8	490 171,7	2 523,1
Total hors 903-54	19 674,2	19 589,2	85,0

Les dépenses du **compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »**, qui se sont élevées à 55,1 Md€ (361,7 MdF), ont représenté à elles seules près des trois quarts des montants des comptes spéciaux du Trésor. Si l'on fait abstraction de ce compte, les montants enregistrés par les 36 autres comptes ne sont plus que de 19,6 Md€ (129 MdF).

Les recettes du compte n° 903-54 ont été de 55,4 Md€ (363,6 MdF). Quelque 25,4 Md€ (167 MdF) proviennent principalement de la taxe professionnelle, 18 Md€ (119 MdF) des taxes

⁽⁵⁹⁾ Les comptes spéciaux du Trésor rattachés à des ministères, autres que le ministère chargé des finances, faisant l'objet d'une synthèse ministérielle au titre du présent rapport ne sont pas traités dans ce chapitre mais font éventuellement l'objet de développements dans le titre III - Synthèses ministérielles, pp. 127 et suivantes du présent rapport.

foncières, 11 Md€ (71 MdF) de la taxe d'habitation et 1 Md€ (6,6 MdF) de recettes non ventilées relatives aux années antérieures.

Les restes à recouvrer sur les impôts locaux forment le « culot », ou solde cumulé, du compte n° 903-54. Ce culot était négatif de 17,3 Md€ (113 MdF) fin 1995. Il ne l'est plus que de 14,8 Md€ (97,3 MdF) fin 2001. Il a donc baissé de 14% en six ans : diverses exonérations de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation ont contribué à le réduire légèrement ; la mensualisation y a contribué, qui continue de se développer : 28% des 25 millions d'assujettis à la taxe d'habitation sont mensualisés fin 2001 ; les recouvrements ont été améliorés, surtout concernant les recettes attendues des exercices précédents et antérieurs comme le montre le tableau suivant.

Tableau 28 – Evolution 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)
2001	83,24 (3)	88,13 (3)	27,54 (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

Bien que le taux de recouvrement au titre des exercices antérieurs ne cesse de progresser, la part de ces rentrées dans le total des recettes diminue régulièrement depuis 1997, passant de 37% à 31%. Ce phénomène tient à l'effet mécanique de hausses de taux d'imposition qui accentue le poids des recouvrements des années courante et précédente. Mais il tient aussi à l'importance des dégrèvements d'impôts, enregistrés sur le compte 903-54 comme des recettes, soit 19% en 2000 et 17% en 2001, contre environ 16,5% antérieurement. Les services fiscaux ont mis en œuvre la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation fin 2000 par le biais de dégrèvements spécifiques dont le montant a atteint 950 M€ (6,2 MdF).

En dehors de ce compte d'avances évoqué en premier pour son poids financier exceptionnel, les principaux flux à signaler concernent les comptes suivants.

Les recettes et dépenses du **compte n° 902-15 « Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes de service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision »**, qui avaient déjà cru de quelque 7% en 1998, 5% en 1999, 11% en 2000 suite à un versement exceptionnel de près de 137 M€ (900 MF), ont encore augmenté de 10,8 et 9,4% en 2001.

Les tarifs de la redevance n'ont pas été modifiés en 2001 ; leur produit a régressé de 0,8% par rapport à 2000. Ce sont les remboursements d'exonérations (fixés à 395 M€ ou 2,6 MdF par un arrêté du 14 novembre 2001) qui ont provoqué l'augmentation de 10,8% des recettes. 2 700 000 exonérés sont des personnes âgées de plus de 65 ans et 650 000 des invalides. Sur 22,5 millions de comptes, 18,7 millions payent la redevance et 3,8 millions ne la paient pas. L'augmentation de plus de 11% des comptes non payants tient à une nouvelle mesure d'exonération en faveur de près de 150 000 personnes âgées de plus de 70 ans non assujetties à l'impôt sur le revenu.

Les principaux bénéficiaires des dépenses du compte n° 902-15 sont France 3 avec 738 M€ (4 841 MF), France 2 avec 594 M€ (3 897 MF), Radio France avec 444 M€ (2 913 MF), suivi notamment de RFO (199 M€ [1 305 MF]) et de Arte (182 M€ [1 194 MF]). Le service de la redevance emploie 1 400 agents, mais les coûts directs correspondants sont assumés par le budget général.

Le **compte n° 902-24 « Produit de cessions de titres parts et droits de sociétés »** a enregistré 2,1 Md€ (13,8 MdF) de recettes et 1,8 Md€ (11,8 MdF) de dépenses. Les recettes sont près de moitié moindres que prévu, l'État ayant renoncé à céder sa participation dans Dassault Systèmes compte tenu des conditions défavorables du marché boursier.

Cinq recettes sur ce compte 902-24 ont dépassé 100 M€ :

- un dividende et un précompte versés le 15 mai 2001 par Thomson SA pour 724 M€ (4,75 MdF) en contrepartie de la cession de 28 millions d'actions Thomson Multimédia pour 1,4 Md€ (9,2 MdF), le solde entre les 1,4 Md€ et les 724 M€ ayant été conservé par la société pour réduire son endettement (ce versement a été effectué sur le compte n° 902-24, et non en recettes non fiscales, en vertu de l'article 5 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 2000) ;
- 513 M€ (3,37 MdF) de versements relatifs à la banque Hervet, comprenant 421 M€ au titre de la transmission à l'État de la Compagnie financière Hervet prononcée après sa dissolution le 20 novembre 2001 ;
- 376 M€ (2,5 MdF) liés à la constitution de EADS, comprenant une soulte versée par Lagardère pour 175 M€ suite à la chute du cours en bourse, une cession de 7,5 millions de titres EADS à 22 €, soit pour 165 M€, et des versements de salariés ayant acheté des actions ;
- le remboursement par la Société de gestion de garanties et de participations de prime d'émission liées à la privatisation du GAN pour près de 290 M€ (1,9 MdF) qui viennent compléter 1,37 Md€ déjà remontés dans les comptes de l'État en 1999, et 152 M€ en 2000, suite à une réserve émise par la Cour concernant l'exercice 1998 ;
- et le produit de souscriptions différées d'actions France Telecom par des salariés, produit enregistré le 5 mars 2001 pour 120 M€ (780 MF).

Les autres recettes sont d'un montant unitaire très inférieur qui ne dépasse pas 40 M€.

Parmi les dépenses, 1,07 Md€ (7 MdF) ont été versés, en période complémentaire, à Réseau Ferré de France qui a ainsi reçu sur 5 ans 7,6 Md€, soit près de 50 MdF, à comparer aux 9,15 Md€ (60 MdF) annoncés et au montant de la dette financière nette de l'établissement qui s'élève à 21,5 Md€ (141 MdF) au 31 décembre 2001. GIAT Industries a reçu 305 M€ (2 MdF), soit depuis 1996 au total près de 3 Md€ (19,5 MdF) par seul le canal de ce compte.

Au titre des autres dépenses, d'un montant unitaire moindre, on relève un versement de 100 M€ pour le redressement de la société Bull ou encore de 50 M€ pour la Banque de développement des PME, qui a par là bénéficié depuis 1996 de 344 M€ (2,3 MdF).

L'EPFR et Charbonnages de France, qui avaient respectivement reçu 5,3 Md€ (34,5 MdF) et 1,8 Md€ (11,8 MdF) de 1995 à 2000 par le canal de ce compte, n'ont bénéficié d'aucun versement en 2001. L'EPFR a prélevé 1,08 Md€ (7,1 MdF) sur sa trésorerie pour faire face seul à l'amortissement des prêts et au paiement des intérêts. L'État n'a donc pas pris en charge cette année le poids des pertes anciennes du Crédit Lyonnais.

Le **compte n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie »** avait enregistré en recettes 406 M€ (2,7 MdF) versés de 1997 à 2000 par la Russie. En

dépenses, en 2000 et 2001, 401 M € (2,6 MdF) ont servi à indemniser 310 000 porteurs d'emprunts russes. L'indemnité a été limitée à quelque 15 000 € (98 000 F) par personne équivalant à 150 000 francs-or de 1914. La moitié des déclarants, 153 000, ont perçu 7 600 € (50 000 F) ou plus. 750 victimes d'erreurs lors du recensement de leurs valeurs en 1997 et 1998 ont perçu une indemnité rectificative. Début 2002, 2 150 héritiers d'ayants droits décédés restent à régler.

Créé par la loi de finances pour 2001, le **compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite »** a enregistré quelque 1,24 Md€ (8,1 MdF). Les recettes ont été quatre fois moindres que prévu en loi de finances initiale pour 2001. Elles ont été limitées par l'article 33 de la loi de finances initiale pour 2002 à deux redevances de 619 M€, payées le 30 septembre 2001 par Orange (France Telecom) et SFR (Vivendi), et à un pourcentage du futur chiffre d'affaires UMTS.

En dépenses, conformément à l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2001, ces 1,24 Md€ ont été affectés, le 25 janvier 2002, au fonds de réserve pour les retraites, établissement public à caractère administratif créé par l'article 135-6 du code de la sécurité sociale et par la loi du 17 juillet 2001.

Les principales ressources du fonds proviennent en outre de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés et de la moitié du prélèvement de 2% sur les revenus du capital (2,14 Md€ depuis 1999), d'excédent de la CNAVTS et du fonds de solidarité vieillesse (1,54 Md€), de souscriptions de parts sociales des Caisses d'épargne (1,44 Md€), d'un versement de la Caisse des dépôts (457 M€) et des intérêts des sommes placées (230 M€). Fin janvier 2002, le FRR disposait ainsi de 7,04 Md€ (46 MdF).

En 2001, 275 M€ (1,8 MdF) de prêts nouveaux ont été mis en place sur le **compte n° 903-07 « Prêts à des États étranger et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social »**. 114 M€ l'ont été sur le chapitre 2, à savoir directement pour l'AFD dans le cadre de son activité de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'éducation, de la santé, de l'eau potable et plus généralement du progrès. 161 M€ ont été mis en place à partir du chapitre 3, à savoir par Natexis (105 M€) et par l'AFD (56 M€), pour le compte de la DREE, et au profit d'entreprises françaises de biens d'équipement, de produits semi-finis ou de matières premières. Les sommes sont versées au vu des travaux réalisés à l'étranger dans le cadre de protocoles signés ayant donné lieu à des autorisations préalables puis à des crédits de paiement.

Fin 2001, Natexis gérât ainsi 6,4 Md€ (42 MdF) d'encours de crédits, dont 966 M€ sur l'Indonésie, 963 M€ sur la Chine, 767 M€ sur l'Égypte, 688 M€ sur l'Inde, 436 M€ sur le Pakistan. De son côté, l'AFD gérât 2,23 Md€ d'encours relatifs au chapitre 3 soit 14,6 MdF, dont 1,06 Md€ sur le Maroc, 555 M€ sur l'Algérie et 440 M€ sur la Tunisie.

De tels prêts peuvent faire l'objet de remises de dettes directement à partir du compte n° 903-07. En 2001, 26,8 M€ ou 176 MF ont ainsi été transportés au compte permanent des découverts du Trésor. Mais ils peuvent aussi faire l'objet de consolidations ou de remises de dettes sur le compte n° 903-17 « Prêts à des États étrangers pour la consolidation des dettes envers la France » créé à cet effet. Les décisions sont prises par le Club de Paris, organisation informelle créée en 1956 qui réunit chaque mois au ministère des finances une vingtaine de pays créanciers, dont les États Unis, le Canada, la Russie, le Japon, les États de l'Union européenne.

Les accords de consolidation sont mis en œuvre par la Banque de France. En conséquence, toutes les échéances dues et payées au titre de ces accords sont imputées sur le compte n° 903-17. De 1997 à 2001, en cinq ans, ce compte a enregistré 2 Md€ (12,9 MdF) dont

284 M€ au profit de la Côte d'Ivoire, 251 M€ au profit du Pérou, 214 M€ pour le Gabon, autant pour le Sénégal et 202 M€ pour Madagascar.

Quant aux remises de dettes, elles ont représenté, à partir du n° 903-17, quelque 845 M€ (5,5 MdF) de 1997 à 2001. Celles-ci ont bénéficié au Maroc pour 175 M€, à la Côte d'Ivoire pour 112 M€, au Nicaragua pour 78 M€ et au Cameroun pour 61 M€. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, l'ensemble de la dette du Pakistan a été restructurée, mais cette décision n'apparaîtra sur les comptes spéciaux qu'à partir de 2002.

Le **compte n° 903-58 « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »** enregistre 5,5 Md€ (36 MdF) prêtés par le Trésor à l'Acofa, agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole. Les deux premières avances sont intervenues les 14 et 16 novembre pour un total de 5 Md€ (32,5 MdF). Les six suivantes, pour le solde, étaient de montants unitaires nettement moindres. Ce compte est équilibré en recettes et en dépenses, l'Acofa devant rembourser en totalité en fin d'exercice et s'en est acquitté le 7 janvier 2002. L'Acofa a préfinancé ainsi des dépenses agricoles, essentiellement de l'ONIC, office national interprofessionnel des céréales.

Le **compte 904-05 « Constructions navales de la marine militaire »** est crédité des ventes et prestations offertes aux clients, et débité des achats de matières premières et des frais du service. Les recettes ont été de 1,07 Md€ (7 MdF) et les dépenses de 1,55 Md€ (10,2 MdF). Son solde initial créditeur de 795 M€ (5,2 MdF) a donc été réduit de 477 M€ à seulement 318 M€ (2,1 MdF) en fin d'année.

Le **compte n° 906-04 « Compte d'émission des monnaies métalliques »** est crédité de la valeur nominale des pièces émises ainsi que des ventes de pièces démonétisées. Il est débité de la valeur des pièces retirées de la circulation et des dépenses de fabrication.

En 2001, les recettes ont été particulièrement faibles puisqu'elle s'élèvent à 115 M€ (752 MF), soit 41% de moins que les années précédentes. Elles proviennent d'achats de francs demandés par des entreprises et des particuliers à la Banque de France pour 92 M€ et à l'IEDOM pour 14,4 M€. D'autres recettes, pour 2,3 M€, ont été provoquées par la destruction de pièces de collection, en ce sens que la direction des monnaies et médailles a remboursé au Trésor le prix auquel elle les lui avait achetées.

A l'inverse des recettes, les dépenses ont été élevées en 2001. Elles s'établissent à 440 M€ (2,9 MdF), soit 65% de plus qu'en 2000, alors qu'elles avaient déjà augmenté de 18% par rapport à 1999. Ces dépenses comprennent 287 M€ de rachats de francs dont 64% apportés de septembre à décembre vraisemblablement par des établissements financiers et des transporteurs de fonds désireux de se défaire de leurs pièces de monnaies avant la mise en œuvre de l'euro.

Elles comprennent aussi 149 M€ (977 MF) de fabrication de pièces, pour 122 M€ en euros (dont 10 M€ de pièces de 50 centimes ont été achetés au Trésor espagnol en décembre). Débutée en 1998, la « primo-émission » de 7,8 milliards de pièces en euros comprend 466 millions de pièces de 2 €, 749 millions de pièces de 1 €, 562 millions de pièces de 50 centimes d'euros, etc. a coûté 402 M€ en quatre ans. Elle n'a été mise en circulation que début 2002, ce qui explique qu'à partir de 1998 les dépenses excèdent de plus en plus les recettes du compte.

La confection et le transport par la SERNAM de 53 millions de sachets de 15,25 euros pour les particuliers et de 1,5 million de fonds de caisse pour les commerçants ont coûté 12 M€.

CHAPITRE IV - BUDGETS ANNEXES

I - OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

Le montant des crédits ouverts aux budgets annexes par la loi de finances initiale a été fixé à 16 444,42 M€ (107 868,3 MF). Le total net des crédits ouverts s'est élevé à 16 830,4 M€ (110 400,1 MF). Les opérations définitives, hors virement de section à section et dépenses d'ordre, se sont établies à 17 184,8 M€ (112 724,9 MF), en augmentation de 3,1% par rapport à 2000⁽⁶⁰⁾.

Tableau 29 – Opérations définitives des budgets annexes
en millions d'euros

	2000 Opérations Définitives	2001			Variation 01/00
		Prévisions Initiales	Total net Des crédits	Opérations Définitives	
Prestations sociales agricoles	14 906,4	14 682,5	14 865,5	15 331,2	+2,8%
Aviation civile	1 347,2	1 366,0	1 503,6	1 451,3	7,7%
Monnaies et Médailles	201,9	183,1	236,7	190,2	-5,8%
Journaux Officiels	193,6	193,5	201,8	191,0	-1,3%
Légion d'honneur	19,9	18,5	21,8	20,2	1,4%
Ordre de la Libération	0,8	0,8	1,1	1,1	44,9%
Total	16 669,7	16 444,4	16 830,4	17 184,8	+3,1%
En MF	109 346,1	107 868,3	110 400,1	112 725,1	

1. Le budget annexe de l'**Aviation Civile** (BAAC) affiche des recettes nettes d'exploitation constatées de 1 347,3 M€ (8 837,7 MF) contre 1 262,7 M€ (8 283 MF) en 2000, soit une progression de 6,7%, plus sensible que celle observée lors de l'exercice précédent. Cette évolution s'explique par la subvention exceptionnelle de 30,4 M€ (200 MF) accordée pour subvenir aux difficultés des compagnies aériennes (suite à la fermeture de l'espace aérien américain du 11 au 14 septembre 2001) et par l'émission d'un titre de produits exceptionnels à hauteur de 60,8 M€ (398,7 MF) résultant du calcul d'un mécanisme correcteur négatif (écarts entre les redevances et les coûts censés être couverts par celles-ci, auxquels s'ajoute le provisionnement du recouvrement incertain des recettes de redevances pour services terminaux).

Hors mécanisme correcteur 2001, les recettes propres (essentiellement les redevances et taxes) sont inférieures de 1,5% à leur niveau prévu en loi de finances initiale et de 2,3% à celui atteint en 2000.

La redevance de routes diminue encore en 2001 de 25,6 M€ (168,3 MF), soit une baisse de 3,3%. La redevance pour services terminaux stagne après une augmentation de 5% en 2000 et 1999 (depuis le 1^{er} janvier 1999, cette redevance est comptabilisée selon la méthode des droits constatés, c'est-à-dire selon les droits facturés aux usagers).

Le produit de la taxe de l'aviation civile a progressé de 1,3%. Ces recettes assurent le financement de dépenses qui ne peuvent donner lieu à la perception de redevances pour

⁽⁶⁰⁾ Le budget annexe des prestations sociales agricoles n'est pas abordé dans cette partie : il fait l'objet d'une synthèse ministérielle figurant pp. 183 et suivantes.

services rendus (services de sécurité-incendie-sauvetage). Une partie de ces recettes est, en outre, affectée au financement du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA – compte d'affectation spéciale n° 902-25).

Les charges d'exploitation s'élèvent à 1 304,0 M€ (8 553,9 MF), soit une progression de 7,5%, contre 1,6% l'année précédente (supérieures de 2,4% aux prévisions). Les dépenses d'exploitation du BAAC ont continué à progresser malgré la baisse du trafic. Hors le versement des aides exceptionnelles aux compagnies aériennes distribuées avec l'accord de Bruxelles (27,7 M€ [182,0 MF] pour Air France), la progression des dépenses est plus limitée, à 5,2%.

Les dépenses de personnel, qui représentent 52,5% des dépenses d'exploitation, augmentent de 4,3%, contre 3,6% en 2000. Les dotations aux provisions sont six fois plus élevées que prévu et correspondent au montant des provisions pour clients douteux avec un niveau élevé de 17,4 M€ (114,5 MF), qui reflète les défaillances de plusieurs compagnies aériennes (Air Liberté).

La section d'exploitation dégage un solde de 43,2 M€ (283,8 MF) en 2001, contre 50,0 M€ (328 MF) en 2000 et 41,6 M€ (273,2 MF) en 1999.

Les dépenses en capital se sont élevées à 259,1 M€ (1 699,8 MF), soit une baisse de 20,1% par rapport à 2000, alors que la loi de finances prévoyait 319,1 M€ (2 093,4 MF) de dépenses, soit un montant de reports en augmentation de 61% et correspondant à une sous consommation de 53,4% des crédits inscrits (essentiellement sur le chapitre 82-01 « études et équipements de la DNA » en raison de la baisse des recettes). L'autofinancement est de 225,9 M€ (1 482,2 MF). Il y a eu recours à l'emprunt à hauteur de 90 M€ (590,3 MF) et la DGAC n'a remboursé que 44,5 M€ (291,9 MF) sur les 90,2 M€ (591,9 MF) affichés en loi de finances, la gestion des emprunts répondant davantage aux contraintes de trésorerie qu'aux besoins de financement des investissements.

De telles décisions, qui ne conduisent pas la DGAC sur la voie du désendettement, pourraient favoriser l'émergence d'une crise financière de l'aviation civile en cas de baisse conjoncturelle du produit des redevances et des taxes. L'encours de la dette s'élève ainsi à 708,5 M€ (4 648 MF) en 2001, soit une progression de 6,8%. Le niveau d'endettement a été multiplié par 2,7 depuis 1993, ce qui entraînera une charge de remboursement élevée dans les prochaines années.

L'équilibre comptable se solde, après virement de l'excédent d'exploitation, par un abondement au fonds de roulement de 114,1 M€ (748,2 MF), contrairement à l'exercice précédent qui s'était soldé par un prélèvement sur le fonds de roulement de 79,4 M€ (521,4 MF), mais sans recours à l'emprunt.

2. Les crédits ouverts au budget annexe des **Monnaies et médailles** s'élèvent en 2001 à 180 M€ (1 180,8 MF) en loi de finances initiale contre 213 M€ (1 397,2 MF) en 2000.

Cette réduction de la dotation initiale traduit une inversion de tendance correspondant à la fin du plan de frappe du stock initial de pièces en euros. Ce plan de frappe s'est étalé sur quatre exercices, de 1998 à 2001, le pic de production étant atteint en 2000. Il faut y ajouter l'exercice 1997 qui a été une année préparatoire à l'exécution du plan « euro » dans la mesure où la direction des Monnaies et médailles a été chargée de constituer le dernier stock de pièces en francs pour faire face aux besoins jusqu'au 1^{er} janvier 2002.

Au total, fin décembre 2001, ce sont 7,8 milliards de pièces d'euros qui ont été frappées. L'objectif est de frapper entre 11 et 12 milliard de pièces d'euros, ce qui représenterait l'ensemble de la masse monétaire françaises. La prévision pour 2002 s'établit à 1,8 milliards de pièces.

- La fragilité de l'équilibre d'exploitation

En loi de finances initiale pour 2001 a été votée une subvention de l'État de 2,9 M€ (19 MF), contrairement aux lois de finances initiales pour 2000 et 1999 qui prévoyaient l'équilibre de la section d'exploitation sans l'apport d'une subvention d'exploitation.

Toutefois, les demandes imprévues de productions complémentaires de pièces en francs et de pièces en euro de la Banque de France et du gouvernement grec ainsi que le respect, globalement, de la montée en charge du plan de frappe prévu dans les lois de finances initiales ont permis d'assurer l'équilibre budgétaire sans recourir à la subvention de l'État. Les demandes complémentaires de pièces en francs et de pièces en euros ont ainsi représenté un chiffre d'affaires d'un montant total de 11,6 M€ (76,1 MF). En définitive, le solde de l'exercice budgétaire 2001 est positif, à 10,06 M€ (66 MF). Le décret n° 2001-1281 du 28 décembre 2001 portant répartition des crédits ouverts par loi de finances rectificative a procédé à l'annulation des 2,9 M€ (19 MF) de subvention inscrit en loi de finances initiale.

Les conditions de la réalisation de l'équilibre 2001 ne permettent pas de considérer que le recours à une subvention de l'État puisse être évité dans les années futures, la production de pièces en euros devant décroître sensiblement à partir de 2002.

- L'importance des reports

Les dotations initiales sont complétées chaque année par de volumineux reports de crédits, de 56,4 M€ (370 MF). L'année 2001 ne déroge pas à la règle, bien que pour la deuxième année consécutive le montant des reports de crédits soit en baisse significative.

La direction des Monnaies et médailles explique le volume de ces reports par un « principe de prudence » qui doit lui permettre d'avoir la capacité de faire face dans les meilleurs délais au cours de l'année à d'éventuels mouvements erratiques concernant les fluctuations des cours des métaux précieux ou communs et des afflux de commandes (comme ce fut le cas en 2001 avec la demande de la Banque de France de frappe de pièces en francs et l'appel d'offre lancé pour la production de pièces en euro par le gouvernement grec).

- Des estimations de recettes commerciales supérieures aux réalisations

Depuis de nombreux exercices, les estimations de recettes commerciales en loi de finances initiale traduisent une politique volontariste de la direction des Monnaies et médailles dont les objectifs n'ont jamais été atteints. Ainsi, pour les exercices 1997 à 2000, les montants des recettes effectives des monnaies de collection et des médailles ont été inférieurs à ceux affichés en loi de finances initiales, dans la proportion respectivement de 35%, 63%, 26% et 31%. L'exercice 2001 s'inscrit dans cette tendance avec des réalisations en fin d'exercice une nouvelle fois inférieures aux prévisions. L'écart s'est toutefois réduit de façon significative, les recettes commerciales en 2001 ayant été les plus fortes que le budget annexe ait connues depuis de nombreuses années.

3. Le budget annexe des **Journaux Officiels** (JO) enregistre, depuis plusieurs années, un résultat positif. Les recettes constatées en gestion se sont élevées à 191 M€ en 2001 (1 252,6 MF), marquant une légère baisse de 1,3%, contraire à la tendance observée les années précédentes.

Les charges d'exploitation restent plutôt stables : elles s'établissent à 143,9 M€ (943,9 MF) contre 142,7 M€ (935,8 MF) en 2000.

L'excédent d'exploitation s'élève à 47,2 M€ (309,8 MF), soit une diminution de 6,4%. Les JO reversent une grande partie de leur excédent d'exploitation au Trésor. Ce reversement

connaît une progression spectaculaire depuis 1996 : il a atteint 42,5 M€ (279,0 MF) en 2001, soit près de 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 des opérations en capital s'élèvent à 52,2 M€ (342,6 MF), après virement des dotations aux amortissements et reprise de l'excédent d'exploitation. Les dépenses d'investissement n'ont représenté que 2,4 M€ (16,2 MF) en 2001, soit une diminution de 3,2%. La baisse marquée des investissements depuis 1999 s'explique par la moindre consommation des CP, conséquence des retards pris en matière d'investissement informatique.

L'équilibre a été réalisé par une nouvelle augmentation du fonds de roulement, de 6,8 M€ (44,6 MF). Le fonds de roulement permanent progresse ainsi de 10% en 2001 et s'élève à 75,2 M€ (493,4 MF), représentant près de 52,3% du total des charges d'exploitation, ce qui paraît excessif. 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 à nouveau abondé par virement d'un montant de 3,2 M€ (21,3 MF) en 2001.

4. Les produits nets d'exploitation constatés du budget annexe de la **Légion d'Honneur** ont atteint 18,7 M€ (122,9 MF) en 2001, soit une baisse de 3,8% par rapport à 2000. Cette évolution est la conséquence de la diminution de la subvention du budget général, qui passe de 16,65 M€ (109,2 MF) à 16,45 M€ (107,9 MF).

5. 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 0,84 M€ (5,5 MF), en augmentation de 12,4% par rapport à 2000.

La Cour rappelle que les budgets des deux Chancelleries ne correspondent pas à la définition de budgets annexes : ces comptes pourraient utilement être rattachés au budget général, ce qui donnerait plus de souplesse à leur gestion.

II - GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Les autorisations de programme (AP), ouvertes par la loi de finances initiale pour les budgets annexes, se sont élevées à 223,1 M€ (1 463,4 MF) en 2001, dont 95,7% l'ont été au profit du budget annexe de l'aviation civile.

Le montant des crédits disponibles, après les reports de l'exercice précédent, s'élève à 304,88 M€ (1999,9 MF). Les affectations représentent 77,9% du montant total des crédits disponibles.

Le taux d'utilisation des AP le plus fort est celui du budget annexe de l'**Ordre de la Libération** avec 82,7%.

CHAPITRE V - LA GESTION DES AUTORISATIONS DE TRÉSORERIE

Les lois de finances autorisent deux types d'opérations : les unes budgétaires, les autres de trésorerie.

Cette distinction, traditionnellement retenue en France pour les finances de l'État, a été conservée par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Budget et trésorerie constituent deux sous-ensembles séparés relevant de règles distinctes. Le budget proprement dit – budget général et comptes spéciaux du Trésor – n'englobe que les opérations budgétaires. Assujetties à un régime d'autorisation sensiblement moins contraignant, les opérations de trésorerie sont traitées et retracées à part, hors budget.

Par « trésorerie », il faut ici entendre « financement ». Au sens de la législation organique, la trésorerie recouvre, en effet, aussi bien les liquidités et l'endettement à court terme – autrement dit la trésorerie dans son acception habituelle – que la dette à moyen et long terme.

Le principe fondant la ligne de partage entre les deux catégories d'opérations est que les opérations de trésorerie assurent le financement du solde d'exécution des opérations budgétaires, au jour le jour comme dans la durée. Cette articulation est réputée garantir, par construction, la maîtrise de l'endettement de l'État, dans la mesure où, dès lors que l'évolution de la dette résulte strictement du cumul des résultats budgétaires, en votant le solde budgétaire, le Parlement contrôle de facto la variation de l'encours de dette.

Il existe cependant des accommodements. D'une part, l'ordonnance du 2 janvier 1959 elle-même prévoit des exceptions au principe de partage entre les deux catégories d'opérations (imputation hors budget des produits et charges générés par les opérations de trésorerie⁽⁶¹⁾). D'autre part, dans la pratique, des libertés récurrentes sont prises avec ce principe (débudgétisation des charges induites par les reprises de dette, notamment). D'où l'importance qui s'attache à ce qu'à tout le moins l'information comptable permette de rétablir la corrélation entre les résultats budgétaires et le montant de la dette, en détaillant la contribution des facteurs extrabudgétaires liés aux opérations de trésorerie.

Pour autant, trop peu ou mal encadrée, l'exécution des opérations de trésorerie souffre de complexités et d'obscurités chroniques. Il s'ensuit une vision insuffisamment claire et précise des interactions entre le budget et son financement. Amorçées depuis quelques années, mais encore partielles, les améliorations indispensables devraient, toutefois, être facilitées par les nouvelles dispositions – plus précises et plus rigoureuses – consacrées par la loi organique du 1^{er} août 2001 aux ressources et aux charges de trésorerie.

A - LE PÉRIMÈTRE

Notamment pour expliquer l'évolution de l'encours de la dette, il convient de tenir compte non seulement du résultat budgétaire de l'année, mais également de l'effet des confusions entre opérations budgétaires et de trésorerie.

⁽⁶¹⁾ En application de l'article 35 de l'ordonnance, quoique ressources et charges budgétaires par nature, « les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion de trésorerie » ne sont pas comptabilisés dans le résultat budgétaire. En revanche, la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que « les recettes et dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie » sont comptabilisées en tant qu'opérations budgétaires (article 29), à l'exception des primes et décotes à l'émission des emprunts (article 25).

a) En premier lieu, en application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 35), quoique budgétaires par nature, « les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie » sont dissociés des résultats budgétaires proprement dits (budget général et comptes spéciaux).

Il en va ainsi notamment pour les profits et pertes en capital⁽⁶²⁾ issus des rachats de titres (OAT et BTAN) effectués au cours de l'année par l'Agence France Trésor : la charge nette s'est élevée à 1,22 Md€ (7,97 MdF) en 2001, en forte augmentation par rapport à 2000 (0,46 Md€, soit 3 MdF) et surtout 1999 (0,03 Md€, soit 0,22 MdF).

C'est le cas également des primes et décotes comptabilisées lors des émissions d'OAT et de BTAN. Inhérentes à la technique d'émission utilisée, dite par « assimilation »⁽⁶³⁾, ces différences – tantôt positives (les primes), tantôt négatives (les décotes) – entre l'encaissement effectif (ou prix d'émission) et la valeur de remboursement (ou valeur nominale) sont, depuis le passage en 1999 à une comptabilisation de la dette en droits constatés, étalées (pour les primes, en tant que produits) ou amorties (les décotes, en tant que charges) linéairement sur la durée de vie de l'emprunt.

En 2001, les dotations annuelles d'étalement des primes (0,98 Md€, soit 6,4 MdF) et d'amortissement des décotes (0,99 Md€, soit 6,5 MdF) se sont presque équilibrées, se soldant par une charge nette de 0,01 Md€ (0,08 MdF), contre une charge nette de 0,05 Md€ (0,35 MdF) en 2000 et un produit net de 0,05 Md€ (0,30 MdF) en 1999.

b) En second lieu, des ressources et charges budgétaires par nature sont indûment assimilés à des profits et pertes résultant d'opérations de trésorerie.

Ces débudgétisations effectuées au titre des dispositions précitées de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sont abusives, car il s'agit de ressources et de charges permanentes générées par des opérations ayant elles-mêmes un caractère budgétaire et non pas de trésorerie.

En 2001, les montants en cause ont, toutefois, diminué sensiblement et sont désormais, au total, inférieurs à 0,5 Md€ : 0,40 Md€ (2,63 MdF), contre 0,65 Md€ (4,29 MdF) en 2000 et 0,75 Md€ (4,90 MdF) en 1999.

L'essentiel est constitué de remboursements de créances de TVA – autrement dit de remboursements de créances comptabilisées comme recettes budgétaires – au titre de la suppression, en 1993, du décalage d'un mois pour la déduction de la taxe, l'encours restant à rembourser s'élevant à 1,17 Md€ (7,7 MdF) à fin 2001. Le solde correspond à des remboursements de dettes d'organisme extérieur reprises par l'État – autrement dit à des remboursements d'emprunts que l'État n'a pas encaissés, de sorte que les décaissements induits doivent être considérés comme des charges budgétaires.

c) Au total, l'ensemble de ces profits et pertes sur emprunts et engagements a représenté en 2001 une charge nette de 1,63 Md€ (10,71 MdF), contre 0,67 Md€ (4,42 MdF) en 2000 et

(62) 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.

(63) 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 de la 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, cette différence étant 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 des titres émis et donc à réduire le coût de l'endettement de l'État.

0,74 Md€ (4,83 MdF) en 1999. Cette forte progression résulte principalement des rachats d'OAT et de BTAN.

d) A l'inverse, des opérations de trésorerie peuvent être imputées indûment en opérations budgétaires. Il a continué à en aller ainsi en 2001 pour la contribution reçue de la CADES (1,85 Md€, soit 12,15 MdF), toujours comptabilisée intégralement comme une recette budgétaire, alors qu'il s'agit – pour la part (1,22 Md€, soit 7,98 MdF) ne correspondant pas aux intérêts – du remboursement d'une reprise de dette de l'ACOSS (16,77 Md€, soit 110 MdF), en 1993, par l'État, alors assimilée à une opération de trésorerie. Sans doute ce classement initial a-t-il été inadéquat, mais à tout le moins la reprise de dette et ses remboursements auraient dû être traités de façon cohérente.

e) La loi organique du 1^{er} août 2001 a clarifié les notions de ressources et de charges de trésorerie, prévoyant notamment qu'à l'exception des primes et décotes afférents aux emprunts de l'État, les produits et charges générés par les opérations de trésorerie doivent être imputés dans le budget. Il n'y aurait que des avantages à ce que ces nouvelles dispositions soient appliquées par anticipation dès que possible.

B - LES AUTORISATIONS

a) - Pas plus que les précédentes, la loi de finances de l'année 2001 n'a comporté, dans sa première partie, d'évaluation du « montant des ressources d'emprunt et de trésorerie » pourtant expressément prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 31).

A fortiori, elle n'a pas non plus été accompagnée d'un tableau de financement prévisionnel. Si les commissions des finances des deux assemblées ont eu communication, avant le débat budgétaire, des hypothèses de financement retenues, la publication du tableau de financement prévisionnel pour 2001 n'est intervenue qu'en décembre 2000, lors de la présentation du programme de financement du Trésor pour 2001.

En ce domaine aussi, une application anticipée de la loi organique du 1^{er} août 2001 (article 34) serait la bienvenue, au moins s'agissant de l'intégration dans la première partie de la loi de finances, d'une part, de l'évaluation « des ressources et des charges de trésorerie » et, d'autre part, d'un tableau de financement présentant « les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier » (8^o de l'article 34). Cette évaluation et ce tableau sont les clés de la clarification des interactions entre le budget et son financement⁽⁶⁴⁾.

b) - Une autre innovation de la loi organique du 1^{er} août 2001 est la fixation d'un plafond pour « la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an » (9^o de l'article 34).

En 2001, cette variation nette⁽⁶⁵⁾ s'est élevée à :

- 27,7 Md€ en se référant à l'encours de la dette négociable à échéance de plus d'un an à l'émission (600,9 Md€, soit 3 941,6 MdF, au 31 décembre 2001, contre 573,2 Md€, soit 3 759,9 MdF, au 31 décembre 2000) ;

⁽⁶⁴⁾ Un tableau de financement prévisionnel a été joint au projet de loi de finances pour 2002, dans l'annexe explicative (le « bleu ») relative au budget des *charges communes* (« programme gestion de la dette et de la trésorerie de l'État »).

⁽⁶⁵⁾ Les montants retenus ici sont calculés sur la base d'encours au 31 décembre en valeurs nominales, sauf pour les titres indexés, à « coupon zéro » ou à intérêt capitalisé, pris en compte pour leur valeur actualisée.

- 19,6 Md€ en se référant à l'encours de la dette négociable à plus d'un an d'échéance à la fin de 2001 (541,4 Md€, soit 3 552,0 MdF, contre 521,9 Md€, soit 3 423,4 MdF, au 31 décembre 2000).

c) Elargies par la loi de finances pour 2000 (article 67-II) - pour les dépôts de liquidités -, les autorisations générales d'emprunt, de placement et de dépôt données par la loi de finances initiale pour 2001 (article 46-II) n'ont pas apporté de nouvelles modifications. La nouveauté est venue de la mise en œuvre, pour la première fois⁽⁶⁶⁾ depuis leur autorisation par la loi de finances pour 1991, d'opérations d'échange de taux d'intérêt (« swaps » d'intérêt), à partir d'octobre, avec un encours en fin d'année de 37,23 Md€ (244,18 MdF).

Par voie de conséquence, le compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État », créé par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), a également commencé à être utilisé. Toutefois, il n'a pas enregistré encore de mouvement de caisse, les premiers versements au titre des premiers contrats d'échange de taux d'intérêt conclus en 2001 ne devant intervenir qu'au premier semestre 2002.

En dehors des observations, notamment d'ordre comptable, formulées au titre III du présent rapport, ce nouveau dispositif, destiné à faciliter la gestion active de la trésorerie et de la dette, n'appelle pas de réserve de principe, à la condition que deux précautions particulières soient attentivement respectées :

- la mise en place de procédures rigoureuses, au sein de l'Agence France Trésor et à l'Agence comptable centrale du Trésor, pour la gestion et le suivi de ces opérations sur instruments financiers à terme, assorties de risques spécifiques et rapidement significatifs ;
- une information précise, régulière et complète sur les divers effets – infra et pluriannuels - des engagements souscrits, tant sur la dette que sur sa charge budgétaire.

Les dispositions retenues pour le compte de commerce nécessitent dès à présent des améliorations :

- prévus pour être annexés au projet de loi de finances de l'année N+2, le rapport d'activité et le rapport d'audit contractuel sur les comptes et la gestion du compte de commerce, et au-delà sur la gestion de l'ensemble de la dette au cours de l'année N (prescriptions de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée), pourraient utilement être mis à disposition de la Cour pour ses travaux d'examen de l'exécution du budget de l'année N, autrement dit en même temps que les comptes de l'État⁽⁶⁷⁾, à la fin du premier trimestre de l'année N+1 ;
- cantonnée aux seules opérations de gestion active portant sur des instruments financiers à terme, la formule du compte de commerce actuel répond à un besoin ponctuel, mais sans apporter une solution d'ensemble à la nécessité d'un dispositif budgétaire et comptable permettant d'apprécier globalement la gestion de la trésorerie et de la dette, ce que permettra, en revanche, la formule du compte de commerce de la dette et de la trésorerie prévue par l'article 22 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

⁽⁶⁶⁾ Pour la première fois, hors opérations ayant pu être effectuées dans le cadre du Fonds de soutien des rentes (FSR).

⁽⁶⁷⁾ Le passage à la certification des comptes de l'État rendra incontournable cette synchronisation.

d) Une nouvelle gamme d'OAT indexée a été lancée en 2001, l'OAT€i, indexée sur un indice de prix de la zone euro. Elle s'ajoute aux deux OATi indexées sur l'inflation française émises depuis 1998 (OATi 2009 et OATi 2029).

Comme les OATi, les OAT€i, sont remboursées, au minimum au pair, en seule fois à l'échéance, pour une valeur du principal indexée sur l'indice des prix à la consommation harmonisé de la zone euro, publié par Eurostat. Les coupons annuels sont eux-mêmes fonction de la valeur indexée du capital à la date du paiement du coupon.

Justifiée, comme pour les OATi, par un objectif d'optimisation de la charge globale de la dette, l'émission d'OAT€i induit les mêmes risques particuliers, inhérents tant à l'indexation – risque de surcoûts – qu'au différé de versement – risque de reports de charge jusqu'au remboursement de l'obligation (2012 pour la ligne d'OAT€i créée en 2001). Conformément à l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2000, le coût représentatif de l'indexation du capital des OATi et des OAT €i fait l'objet d'un provisionnement non seulement comptable mais également budgétaire. La nature particulière des risques encourus justifie pleinement ce traitement en opération budgétaire.

En 2001, la charge budgétaire correspondant à l'indexation des OAT s'est élevée à 0,3 Md€ (1,96 MdF), contre 0,19 Md€ (1,25 MdF) en 2000.

e) En 2001, l'État n'a consenti aucune avance au Fonds de soutien des rentes (FSR), qui n'a eu aucune activité.

C - LE SUIVI

a) L'information sur les opérations de trésorerie reste lacunaire. En effet, quoique selon l'article 30 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, « les opérations de trésorerie de l'État sont affectées à des comptes de trésorerie distincts, conformément aux usages du commerce », ces opérations n'ont jamais fait l'objet d'un suivi distinct. Leur identification même, au sein de la comptabilité générale, pose souvent problème, alors que les opérations budgétaires font l'objet d'une comptabilité auxiliaire particulière.

Plus encore que les confusions avec les opérations budgétaires, cette carence récurrente empêche d'établir commodément et avec précision la corrélation entre les résultats d'exécution des lois de finances et l'évolution du volume de la dette. Elle explique sans doute l'absence persistante, à l'appui du CGAF, d'une analyse détaillée des facteurs de la variation de la dette.

b) Si en laissant les opérations de trésorerie hors de la loi de règlement et des résultats des lois de finances, l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'a pas obligé à un suivi rigoureux, il va en aller autrement avec la loi organique du 1^{er} août 2001 : aussi bien l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie dans le projet de loi de finances (article 34) que l'arrêt du « montant définitif des ressources et charges de trésorerie » par la loi de règlement (article 37) vont impliquer un recensement précis de ces ressources et charges.

Il y a là une raison supplémentaire pour souhaiter une application anticipée des nouvelles dispositions organiques.

c) La comptabilisation en droits constatés, appliquée depuis 1999 à la dette, a vocation à être généralisée à toutes les opérations de trésorerie.

S'agissant de la dette, si les corrections extrabudgétaires sur les encours portent sur des montants élevés – notamment du fait de la prise en compte des intérêts courus non échus –, l'impact in fine sur les résultats a été, comme en 2000, négligeable. L'étalement des primes et l'amortissement des décotes à l'émission sur la durée des emprunts y contribuent, en lissant les

effets calendaires erratiques sur les encaissements, liés à la technique d'émission par assimilation.

En 2001, cet impact s'est soldé par une charge nette de 0,07 Md€ (0,48 MdF), contre une charge nette de 0,02 Md€ (0,14 MdF) en 2000 :

- -0,01 Md€ (-0,08 MdF) au titre des primes et décotes ;
- -0,11 Md€ (-0,72 MdF) au titre des intérêts courus non échus (encours de 16,33 Md€, soit 107,14 MdF, à fin 2001) et des intérêts payés d'avance (encours de 0,57 Md€, soit 3,75 MdF, à fin 2001) ;
- +0,05 Md€ (+0,32 MdF) au titre de la fraction courue non échue de l'indexation des OAT (encours de 0,04 Md€, soit 0,29 MdF, à fin 2001).

CHAPITRE VI - LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

I - LES LIMITES DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

Certaines pratiques sont de nature à obscurcir les conditions dans lesquelles est donnée l'autorisation parlementaire. Le manque de transparence se retrouve dans la construction du budget, en particulier pour les emplois budgétaires, mais aussi dans l'existence de nombreuses dotations en lois de finances manifestement disproportionnées, soit en plus, soit en moins, par rapport au volume des consommations prévisibles.

A - UN MANQUE DE LISIBILITÉ DANS LA CONSTRUCTION BUDGÉTAIRE

L'autorisation parlementaire, donnée par le vote de la loi de finances initiale, est, dans certains cas, sans lien direct avec l'effort budgétaire réel, en raison des changements de périmètre, des transferts de crédits en cours de gestion et de la non prise en compte de certaines opérations en construction budgétaire initiale.

Toutefois, l'effort de clarification budgétaire s'est poursuivi en 2001, plusieurs modifications de périmètre comme l'inscription des cotisations patronales d'assurance-maladie au budget des ministères au lieu de celui des *charges communes* allant dans ce sens. Mais ces modifications ont eu aussi des conséquences inverses en termes de lisibilité du vote parlementaire.

1. Afin de résoudre les difficultés de fonctionnement des hôpitaux liées à l'insuffisance des possibilités de remplacement des agents absents, l'État s'était engagé, par le protocole du 14 mars 2002, à ce qu'une enveloppe de 304,9 M€ (2 000 MF) par an pendant trois ans (2000-2002) soit accordée aux établissements concernés. La loi de finances rectificative de juillet 2000 avait créé au fascicule *santé-solidarité* un nouveau chapitre 47-20 intitulé « Aide exceptionnelle pour le service public hospitalier », doté de 304,9 M€ (2 000 MF), au titre de la première tranche. La loi de finances initiale pour 2001 n'a pas pérennisé ce chapitre budgétaire et n'a ouvert aucun crédit à ce titre alors que la dépense était certaine.

Compte tenu des engagements pris dans le protocole hospitalier, les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ont reçu instruction, par circulaire du 13 décembre 2000, de répartir entre les établissements, dès le début de la campagne, les crédits de remplacement pour l'année 2001. Or, ce n'est qu'en loi de finances rectificative pour 2001 que les crédits correspondant ont été ouverts au chapitre 47-19, article 23 « Aide exceptionnelle au service public hospitalier ». Ces crédits reportés par anticipation en tout début d'année 2002, ont été versés par une convention unique à la CNAMTS, solution qui a accéléré et simplifié le circuit de la dépense par rapport à l'année précédente.

Cette procédure est doublement critiquable :

- s'agissant d'une dépense prévisible quant à son objet et quant à son montant, elle aurait dû figurer en loi de finances initiale. L'argument selon lequel l'importance des crédits ouverts à cet effet et la part qu'ils représentent au sein du budget de la santé (135% des crédits ouverts en LFI pour l'agrégat « Offre de soins » et plus de la moitié des deux agrégats « Politiques de santé publique » et « Offre de soins ») auraient bouleversé la présentation de la loi de finances initiale n'apparaît pas pertinent dès

lors que le choix avait été fait de faire financer cette dépense par l'État et non par l'assurance maladie ;

- par ailleurs, le choix d'un financement en loi de finances rectificative a eu pour conséquence de reporter le versement de la contribution de l'État sur 2002, allégeant ainsi la dépense supportée par le budget général en 2001 de 304,9 M€ (2 MdF), et donc de faire assurer l'avance de trésorerie par la dotation globale des établissements hospitaliers.

Enfin, il faut noter qu'aucun crédit n'a été ouvert à ce titre en loi de finances initiale pour 2002, le choix d'un financement « en gestion » étant encore une fois fait pour cet engagement exceptionnel de l'État.

2. A la **culture**, sur la période 1999 à 2001, on constate un accroissement des écarts entre les dépenses nettes et les crédits votés d'une part, les dépenses nettes et les crédits ouverts d'autre part. Ainsi, alors que les crédits votés en loi de finances initiale ont progressé de 6,4% entre 1999 et 2001 et les crédits ouverts, de 9,9%, les dépenses réelles n'ont augmenté que de 2,5%. La programmation budgétaire semble principalement guidée par l'objectif d'arrimer le budget de la culture au seuil des « 1% », sans que celui-ci corresponde aux capacités d'absorption du ministère, du moins en matière d'investissement. En réalité, les stratégies de négociation du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances lors des conférences budgétaires convergent paradoxalement vers ce résultat : d'un côté, la direction du budget accepte d'autant plus volontiers des ouvertures déconnectées de la programmation réelle qu'elle a, de cette manière, l'assurance qu'une partie significative des crédits ne sera pas consommée ; de l'autre côté, le ministère n'a pas intérêt à s'opposer à cette pratique qui n'est pas sans avantages en termes d'affichage et qui ne sanctionne pas ses défaillances en matière de programmation.

Par exemple, l'abondement du Fonds interministériel de la ville (FIV) par le ministère de la culture (9,21 M€ [60,4 MF]) présente l'avantage pour le ministère de la culture d'afficher ces crédits en loi de finances initiale et d'individualiser sa participation à des dispositifs de la politique de la ville. A contrario, cette pratique nuit à la lisibilité du budget **ville** qui se trouve chaque année minoré lors de sa présentation au Parlement.

3. De manière constante, l'exécution du budget de la **défense** voté en loi de finances initiale s'écarte de sa prévision d'environ 0,91 Md€ (6 MdF) en exécution. Cet écart significatif réduit sensiblement la portée de l'autorisation parlementaire. Cette sous-évaluation chronique, notamment sur le titre III, est couverte par des modifications de dotations en cours d'année mais qui laissent subsister de lourds reports de charges, dans la mesure où les modifications de dotations interviennent parfois trop tardivement pour permettre leur utilisation. Sur le titre V, le report de charge sur 2002 est très élevé, puisqu'il atteint 1 380,4 M€ (9 054,7 MF), soit plus du double de celui de l'année précédente, et laisse augurer d'une gestion 2002 difficile, les prévisions de dépenses étant significativement supérieures à celles de 2001.

En outre, on observe que le budget 2002, pour sa partie relative aux rémunérations et charges sociales, a été amputé par diverses décisions concernant la revalorisation de la condition militaire. On peut citer les mesures propres à la gendarmerie décidées le 8 décembre 2001 dont le coût est estimé à 55,6 M€ (378 MF) en 2002 ou encore l'extension de certaines de ces mesures à l'ensemble des personnels des armées, annoncée le 28 février 2002, qui devraient représenter un surcoût de 174 M€ (1 141 MF) pour l'exécution 2002.

Enfin, il convient de rappeler que depuis plusieurs années, l'exécution du budget de la défense, qu'il s'agisse du titre III comme du titre V, est grevée par la non prise en compte des opérations extérieures (OPEX) en construction budgétaire. Le ministère de la défense s'interroge quant à l'inscription de ces dépenses en loi de finances initiale dans la mesure où il

considère que leur montant est fluctuant et qu'une dotation en crédits provisionnels ne serait pas forcément réaliste. On peut penser que cette position se fonde sur le risque qu'une telle budgétisation soit effectuée « pour solde de tous comptes » et qu'un dépassement sur une année des crédits provisionnels doive être absorbé sur la substance de l'enveloppe annuelle de fonctionnement du ministère. Cette hypothèse n'est d'ailleurs pas irréaliste si l'on considère que seuls 60% des dépenses effectuées en OPEX sur le titre III ont été couverts par la loi de finances rectificative, l'intégralité des dépenses du titre V étant supportée en gestion par le ministère. Il n'en reste pas moins que la budgétisation des opérations extérieures permettrait un meilleur respect de l'autorisation parlementaire et rendrait au titre III du budget de la défense une part de la transparence qui lui fait défaut actuellement.

*Les modalités d'acquisition de deux Airbus A 319 par la **défense***

La Présidence de la République et le Premier ministre ont choisi en 2000 d'acquérir deux Airbus A319 CJ "affaires" pour une somme initialement chiffrée à 128,1 M€ (840 MF) dans les « bleus » budgétaires, cette acquisition étant exclusivement destinée au transport des « hautes autorités », notamment du Président de la République et du Premier ministre.

Il a été décidé que l'opération serait portée par le ministère de la défense, notamment en raison de sa compétence technique à passer un tel marché, le paiement s'effectuant grâce aux crédits du chapitre 53-81 « Equipement conventionnel des forces » article 16 « Air, développement et production des matériels – Direction des systèmes d'armes (service des programmes aéronautiques) » Cet article regroupe par ailleurs les crédits relatifs aux programmes ATF, Cougar, aux avions écoles, etc.

D'autre part, les documents budgétaires de 2000 renaient le principe d'une avance faite par le ministère de la défense par redéploiements internes. C'est ainsi que les gouverneurs de crédits de la défense ont été mis à contribution et que des arrêtés de sous-répartition ont abondé l'article 16 du chapitre 53-81.

Les mêmes documents préoyaient également qu'un remboursement des 840 MF d'AP interviendrait sur le même chapitre budgétaire en loi de finances rectificative, celle-ci faisant apparaître une mesure nouvelle « A 319 ». S'agissant des crédits de paiement, un montant de 340 MF devait être inscrit en loi de finances rectificative et le solde réparti en LFI 2001 et LFI 2002. Le « bleu » précisait par ailleurs qu'« à défaut d'un tel dédommagement dans ces délais, les autres programmes aéronautiques verraient leur réalisation compromise ».

Or, le paiement des appareils n'avait fait l'objet que d'un abondement de 300 MF d'AP en LFR de décembre 2000. Aucun remboursement de CP n'est intervenu, ni en LFR 2000, ni en LFI 2001. A la fin du 1^{er} trimestre 2002, la dépense payée par la défense s'élève à 106,6 M€ (699,2 MF), le paiement du reliquat devant intervenir avant la fin de la gestion 2002.

Dans ce dossier, il apparaît qu'en dépit des engagements pris, c'est le budget d'équipement de la défense qui supporte, sans apport de ressources supplémentaires, la totalité des coûts d'acquisition de ces deux aéronefs à vocation civile, par redéploiements internes, alors même que le montage présenté au Parlement laissait supposer un abondement de crédits destinés à cette opération.

B - LA PRÉSENTATION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES

L'article 1^{er} alinéa 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 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 notamment 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 les crédits couvrant les charges de rémunération correspondantes.

La Cour fait les deux remarques suivantes :

1. Les documents budgétaires de l'*intérieur* font état de façon détaillée de personnels rémunérés sur le chapitre 31-98 « Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations » sans pour autant ouvrir des emplois budgétaires. Ce chapitre sert en principe à rémunérer des personnes amenées à travailler très ponctuellement pour le ministère, au moyen de vacations, c'est-à-dire en l'absence de contrat de travail et, *a fortiori*, d'emploi budgétaire. Mais dans certains cas, cette ligne budgétaire sert aussi à rémunérer des contractuels que des organismes extérieurs au ministère de l'intérieur comme le comité des finances locales (CFL), emploient pour assurer leur fonctionnement⁽⁶⁸⁾. Le ministère de l'intérieur indique que ces contractuels, affectés à la direction générale des collectivités locales, travaillent prioritairement (mais pas exclusivement) pour le comité des finances locales. Cette situation est irrégulière : les contractuels recrutés pour le CFL doivent donner lieu à des ouvertures d'emploi sur un chapitre de rémunération prévu à cet effet.

2. Pour des raisons historiques, plusieurs ministères (*environnement* et *culture* principalement) voient figurer sur leurs dotations en loi de finances initiale des crédits de rémunération liés à des agents statutairement rattachés au ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL). Ces emplois et les crédits correspondants sont transférés en cours de gestion au METL. Réciproquement, les crédits de rémunération de certains personnels affectés au METL mais appartenant à des corps gérés principalement par d'autres ministères (comme c'est le cas pour les attachés de l'INSEE) figurent en loi de finances initiale sur le fascicule *services communs*, mais sont transférés en cours de gestion vers ces ministères gestionnaires.

Cette pratique, qui nuit à la lisibilité des documents budgétaires, n'est pas en soi condamnable, dès lors qu'elle permet à la fois de faire apparaître en loi de finances initiale le véritable coût en emplois des différents ministères, indépendamment des services gestionnaires, et de rationaliser la gestion des personnels appartenant aux mêmes corps. En revanche, il est critiquable que cette pratique ait été étendue à des personnels inclus dans le périmètre du METL. En effet, si 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 2 451 agents des services déconcentrés des affaires maritimes sont inscrits sur le fascicule *mer*, puis sont transférés, par arrêté, en cours d'année au budget des *services communs* avec mention de suppression et de création d'emplois⁽⁶⁹⁾. De même, des emplois des agents du secrétariat au tourisme, au nombre de 210, inscrits sur la section *tourisme* et les crédits correspondant ont également été transférés en cours de gestion, sur le budget des *services communs*. Cette situation va à l'encontre de la vocation effective du budget des *services communs* qui est de permettre de concentrer la gestion de l'ensemble des moyens communs et des effectifs du ministère.

(68) Les crédits nécessaires donnent lieu à un rattachement par voie de fonds de concours sur le chapitre 31-98, alimenté par un prélèvement sur recettes (une fraction de la dotation globale de fonctionnement), en application des dispositions combinées des articles L.1211-5 et R.1211-7 du code général des collectivités territoriales.

(69) On notera que l'inscription des emplois et des crédits relatifs aux personnels de la section *Mer* sur le budget *services communs* a été défendue par le Gouvernement dans le PLF 2002, mais que, sur amendement parlementaire, le statu quo a finalement prévalu en LFI.

C - LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

En 2001, 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⁽⁷⁰⁾.

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, même si la formalisation de ce contrat de gestion reste souvent mal connue des gestionnaires, le seul document disponible étant souvent le courrier adressé par le ministère des finances au contrôle financier.

Au ministère de l'équipement par exemple, la régulation budgétaire s'est effectuée dans des conditions peu cohérentes : une première lettre de la secrétaire d'État au Budget datée du 11 mai 2001 demandait au contrôleur financier la mise en réserve de 1,52 M€ (10 MF) de crédits sur le budget des *services communs* au titre du contrat de gestion 2001. Une note du cabinet du ministre du METL datée du 28 juin 2001 indiquait que le montant des annulations de crédit finalement arrêté dans le cadre du contrat de gestion s'élèverait à 3,05 M€ (20 MF). Cependant, aucune lettre signée de la secrétaire d'État au Budget n'a été produite à l'appui de cette note.

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 modifient singulièrement les perspectives résultant des autorisations parlementaires délivrées dans le cadre de la loi de finances initiale.

En outre, 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 du 2 janvier 1959.

C'est ainsi qu'au fascicule *transports*, l'essentiel des mesures de régulation budgétaire est supporté par le chapitre des avances aux industriels de l'aéronautique, qui n'a rien à voir avec les infrastructures de transport et dont le rattachement au titre V n'est d'ailleurs pas fondé. La gestion de ces crédits d'avances devient ainsi aléatoire et l'autorisation parlementaire est affaiblie. Ces blocages et annulations affectent lourdement les ressources consacrées au soutien industriel et posent, corrélativement la question du bien-fondé du rattachement budgétaire des aides à l'industrie aéronautique à la section *transports*.

Enfin, 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 est incompatible 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.

Au fascicule *économie, finances et industrie*, pour ce qui concerne le commerce et l'artisanat, 2 381,8 M€ (15 623,8 MF) sont ouverts par la loi de finances initiale, 3 801 M€ (24 933,2 MF) sont disponibles pour l'exécution, sur lesquels 3 525,7 M€ (23 127 MF) sont consommés, ce qui laisse 275,2 M€ (1 805,3 MF) non consommés, dont 239,9 M€ (1 573,4 MF) sur le seul titre VI. Cette situation est exemplaire des dysfonctionnements

⁽⁷⁰⁾ Si la plupart des sections budgétaires ont été affectées par les contrats de gestion, quelques-unes d'entre elles y ont été soustraites, comme la *défense*.

souvent constatés sur ce budget. La faible consommation des crédits est entretenue par l'importance des reports. Cette situation, qui s'auto-entretient, permet de s'affranchir de la règle de l'annualité budgétaire, et retire sa pertinence à l'autorisation parlementaire.

II - L'UTILISATION CONTESTABLE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

Comme les années précédentes, les anomalies relevées par la Cour portent sur des imputations irrégulières, sur des dépassements de crédits, ainsi que sur des engagements de l'État sans crédits.

A - DES IMPUTATIONS IRRÉGULIÈRES DE DÉPENSES

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⁽⁷¹⁾.

1. Au ministère de l'équipement, fascicule des *services communs*, certaines dépenses de personnel sont imputées ailleurs que sur le titre III : il s'agit des frais de représentation et autres indemnités représentatives de frais des chapitres de fonctionnement 34-97 « Moyens de fonctionnement des services déconcentrés » et 34-98 « Moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun ».

Au même ministère, il est également rappelé que ne sont pas régulières dans leur principe, pour cause d'inadaptation de la nomenclature budgétaire, les imputations concernant, notamment, l'ensemble des soutiens financiers à l'industrie aéronautique sur le titre V, (chapitre 53-22 « Programmes aéronautiques civils. Etudes, essais et développement » des *transports*), au lieu du titre VI ; certaines subventions pour travaux d'aménagement routier au titre VI (chapitres 63-43 « Subventions d'investissement aux transports urbains » et 63-44 « Subventions d'investissement aux transports interurbains » des *transports*) au lieu du titre V ou encore les dépenses de communication figurant parmi les travaux d'entretien routier au chapitre 35-42, article 20 « Information du public et accompagnement de la politique d'entretien du réseau » des *transports* au lieu du chapitre 34-60 « Information, réalisation et diffusion de publications » des *services communs*.

2. A l'*environnement*, les dépenses liées à la mise en œuvre des plans POLMAR continuent d'être imputées à tort sur le chapitre 57-10 « Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles ». Or, ainsi que l'avait déjà souligné la Cour, l'instruction du Premier ministre du 7 décembre 1977 relative à la gestion de ce fonds précise que les dépenses concernées sont essentiellement des dépenses de fonctionnement. En outre, les crédits sur le chapitre 57-10 sont ouverts en annulant des crédits sur le chapitre des dépenses accidentelles des *charges communes*. Si la globalisation paraît justifiée, le Fonds POLMAR devrait donc figurer plutôt au titre III qu'au titre V, quitte à l'inscrire systématiquement à l'état H pour que les crédits soient reportables.

3. A l'*enseignement supérieur*, le décret d'avances du 21 mai 2001 a transféré 9,2 M€ (60 MF) en crédits de paiements et 36,6 M€ (240 MF) en autorisations de programme du

⁽⁷¹⁾ 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).

chapitre 66-73 « Constructions et équipement » vers le chapitre 56-10 « Investissements », mouvement justifié par les besoins en crédits supplémentaires que la pré-programmation des constructions universitaires faisait apparaître au titre de l'exercice 2001. Compte tenu du rythme d'engagement des autorisations de programme sur le chapitre 56-10 (supérieur à 3 ans), et du niveau de consommation des crédits (31% des dotations disponibles en 2001), la procédure du décret d'avance a été ici utilisée au-delà des conditions posées par l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, à savoir le caractère d'urgence des opérations en cause et l'insuffisance des crédits disponibles.

B - LES ENGAGEMENTS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS

Dans le domaine des transports terrestres, on constate de nombreux engagements irréguliers qui vont au-delà de l'autorisation parlementaire et qui concernent des dépenses futures non couvertes par des crédits budgétaires. Ils se classent en deux catégories : les engagements fermes de l'État sans crédits et les engagements potentiels au-delà des autorisations de programme, par dénaturation de la notion d'autorisation de programme (AP). L'atteinte à la régularité budgétaire se matérialise par une conception irrégulière de l'AP et de la pratique erronée des autorisations de programme provisionnelles.

1. Les investissements sur le réseau routier national bénéficient, pour une large majorité, de la contribution financière des collectivités territoriales sous forme de fonds de concours, la participation globale de l'État étant prévue, région par région, dans les volets routiers des contrats État-région. Pour la mise en œuvre du XI^{ème} plan, de nombreux préfets (de région ou de département) avaient signé à travers ces contrats avec les collectivités territoriales des conventions pluriannuelles précisant les modalités de financement non seulement des collectivités mais aussi de l'État, qu'ils avaient ainsi engagé sans la moindre autorisation budgétaire.

En sens inverse, l'État peut aussi subventionner des investissements routiers des collectivités territoriales, s'ils intéressent le réseau routier national. Pour ces opérations, l'inversion des rôles ne doit pas dispenser l'État d'appliquer les règles budgétaires élémentaires, notamment celle qui prévoit qu'un engagement financier ne peut être pris par l'ordonnateur que s'il dispose préalablement des crédits. Or, en matière de transports routiers, on relève qu'il a été contrevenu à ce principe. Ainsi, par convention du 17 novembre 2000, se référant au contrat État-région du 19 avril 2000, le préfet de région Aquitaine et le préfet du département de la Dordogne ont engagé financièrement l'État envers la région cofinanceur et le département maître d'ouvrage pour le désenclavement du Bergeracois, en fixant la participation de l'État à 12,2 M€ HT (80 MF) et en l'étalant selon un échéancier prévisionnel couvrant la période 2001 à 2007, sans disposer d'aucun crédit préalable, voté par le Parlement.

2. La gestion des investissements routiers se caractérise par un fractionnement extrême et irrégulier des autorisations de programme, qui sont gérées en fait dans un cadre annuel, les opérations étant découpées en prestations de nature différente et en multiples tranches prétendument fonctionnelles. Cette conception de l'AP, qui contrevient à l'article 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et qui perdure malgré les observations réitérées de la Cour, revient à engager l'État bien au-delà des ressources allouées par le Parlement, du fait du caractère économiquement et politiquement irréversible des projets ainsi lancés, à partir d'un certain stade d'exécution.

3. Le volume des autorisations de programme provisionnelles (APP) relatives aux routes, non encore couvertes par fonds de concours ou non apurées, est considérable au budget des *transports*, qui comptabilise à lui seul les deux tiers des « avances » de ce type dans le

périmètre des budgets civils de l'État⁽⁷²⁾. Ce budget augmente continuellement depuis quatre ans, la dégradation s'étant nettement accélérée depuis 2000⁽⁷³⁾. Les « avances » sur fonds de concours représentent désormais plus de deux années (2,25 fois le flux annuel) de fonds de concours rattachés au titre V pour les projets routiers.

Ce régime, qui a institué, par simples circulaires, une autorisation générale et permanente d'engager l'État en anticipant le versement de fonds de concours, est dépourvu de tout fondement législatif et apparaît comme dérogatoire aux principes posés par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. En outre, le régime des APP, qui restent valables sans limitation de durée, augmente en outre la complexité de la gestion des autorisations de programme, par nature, difficiles à comptabiliser et contrôler.

Le contrôleur financier et la Cour des comptes préconisent depuis cinq ans une réforme qui permettrait de mettre un terme aux graves errements du dispositif actuel des APP appliqué aux investissements civils de l'État et de rétablir la rigueur budgétaire. La réforme du régime des APP routières devrait voir le jour grâce à la mise en œuvre de l'application informatique budgétaire ACCORD, qui a retenu pour les fonds de concours le mécanisme appliqué au ministère de la défense.

III - LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

Le volume global des opérations réalisées en fin de gestion 2001 est sensiblement moins élevé en dépenses, et plus élevé en recettes, que lors du précédent exercice, sans que l'on puisse conclure à un véritable renversement de tendance.

Les actions déjà engagées l'an dernier, suite aux remarques du Parlement et de la Cour, pour apurer les soldes des comptes d'imputation provisoire en fin d'exercice, se sont intensifiées en 2001⁽⁷⁴⁾. En conséquence, les soldes de ces comptes enregistrent, en particulier en dépenses, une réduction très significative. Les efforts déjà très notables accomplis à l'ACCT dans ce domaine ont été poursuivis avec succès en 2001.

Dans la limite de ses investigations menées à l'ACCT, la Cour a constaté que les règles de rattachement comptable des opérations de fin d'exercice ont été respectées. De même que l'an dernier, et à la différence des opérations de la fin de l'exercice 1999, la Cour n'a pas relevé que la période complémentaire ait été mise à profit pour procéder à des ajustements significatifs du solde d'exécution budgétaire. Pour l'essentiel, les « arbitrages » budgétaires ont été définis par le Parlement lors de l'adoption des lois de finances.

⁽⁷²⁾ Loin devant l'*intérieur* (chapitre 67-58) et l'*agriculture* (chapitre 61-83).

⁽⁷³⁾ Fin 1999, il s'établissait à 1,2 Md€ (8 MdF), soit une augmentation de 3,6% par rapport à 1998 et 6,1% par rapport à 1997 ; fin 2000, il s'élevait à 1,4 Md€ (9,2 MdF), soit une hausse de 14,6% en un an et de 21,6% en trois ans ; fin 2001, il atteignait 1,7 Md€ (11,3 MdF), soit une nouvelle croissance de 22% en un an.

⁽⁷⁴⁾ Cf. pp. 35 et suivantes du présent rapport.

CHAPITRE VII - LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE

I - VUE D'ENSEMBLE

La mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances représente un des enjeux majeurs de la modernisation de la gestion publique, pour les prochaines années. A de nombreuses reprises, la Cour a apporté sa contribution à la réflexion qui a conduit à remplacer par un texte nouveau l'ordonnance du 2 janvier 1959, dont les limites étaient atteintes en matière de réformes des services, de transparence des finances publiques et de contrôle.

Du point de vue de l'administration et de ceux qui en sont les gestionnaires, le dispositif essentiel réside dans la possibilité de définir de nouvelles responsabilités, pour mesurer des résultats. Une logique d'efficacité complète une logique de régularité, jusqu'à maintenant quasi exclusive de toute autre considération dans la gestion financière des services de l'État.

C'est dire si les rôles des uns et des autres – les ordonnateurs, les comptables, les divers services de contrôle – vont devoir évoluer : la responsabilité des ordonnateurs au regard même des performances doit être redéfinie, tant en termes de motivation que de sanction. La responsabilité des comptables, quant à elle, est complétée d'une dimension nouvelle par l'article 31⁽⁷⁵⁾ de la nouvelle loi organique. Les modalités de mise en jeu de cette responsabilité supplémentaire qui concerne la sincérité des enregistrements comptables et le respect des procédures devront être définies.

Parallèlement à cette tâche de grande ampleur, les outils de la « nouvelle gestion publique » devront progresser également pour que soit précisé ce qui reste encore, bien souvent, du domaine des généralités (sans que cela soit anormal, compte tenu de la date de la nouvelle loi).

C'est ce dernier point que la Cour voudrait noter dans ce rapport, en soulignant que le temps de mise en œuvre du dispositif est précisément compté.

Le vote de la loi acquis, la fin de l'année 2001 a été employée par l'administration à mettre en place une série de conseils, comités, missions, et commissions ministériels et interministériels : le pilotage de l'opération sera décisif. La loi de finances pour 2002 comporte un article 136 autorisant la création du « comité des normes de comptabilité publique », conformément à l'article 30 de la LOLF.

Dès cette année 2002, les règles relatives notamment au principe de sincérité, aux annulations de crédits, au délai de dépôt des « jaunes » et des réponses aux questionnaires parlementaires, aux rapports joints au PLF, aux dispositions élargissant les pouvoirs de contrôle des commissions des finances, à la procédure d'examen du PLF et du projet de loi de règlement devraient entrer en vigueur.

Dès l'année prochaine, le Gouvernement devrait soumettre à la représentation nationale un rapport d'orientation budgétaire ; un an plus tard, pour le projet de loi de finances de 2005, la

⁽⁷⁵⁾ Article 31 : « *Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures* ».

liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacun de ces programmes devrait être présentée.

Le projet de loi de finances pour 2006 sera préparé sur la base des nouvelles règles, dans le courant de l'année 2005 : les procédures et les nouveaux concepts devront donc être prêts pour cette date.

La Cour suivra avec attention ce calendrier déterminant pour la conduite à bonne fin de la nouvelle organisation.

Elle livre cette année ses premières observations, encore interrogatives, encore marquées par les novations qu'elles représentent, pour elle-même, comme pour les administrations concernées au premier chef.

II - LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE DE GESTION

Les obligations juridiques imposées par la nouvelle loi organique sont d'une plus grande portée dans le domaine du contrôle de gestion.

L'article 51 de la loi prévoit que : *« Sont joints au projet de loi de finances de l'année (...) des annexes accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant : a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié »*.

Selon l'article 54 sont joints au projet de loi de règlement des rapports annuels de performances : *« faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ; (...) »*

Au-delà de ce qui est dit pour chaque ministère faisant l'objet d'une synthèse (cf. titre III), la Cour a souhaiter réunir quelques observations sur cette orientation de la gestion publique.

A - LA LISIBILITÉ DES ACTIONS ET LE CONTRÔLE DES COÛTS

1) - Agrégats

Des « agrégats » regroupant des chapitres et/ou des articles budgétaires relatifs aux crédits ouverts aux ministères ont été introduits, en 1997, dans les « bleus » budgétaires, afin de permettre une meilleure lisibilité des politiques publiques. Depuis le budget 2000, ces « agrégats » sont organisés en « composantes » regroupant les grandes actions des secteurs concernés et associés à une présentation des objectifs et des résultats mesurés au moyen d'indicateurs chiffrés. Les agrégats sont analysés comme une préparation des futures missions et programmes budgétaires prévus par la loi organique.

A l'heure actuelle, les agrégats manquent souvent de mise en perspective, et ne sont parfois que la reprise en termes encore très généraux du libellé des anciens chapitres budgétaires, ou de la dénomination des directions, services ou bureaux. En outre, ils ne sont pas suivis en exécution.

Ces faiblesses se retrouvent dans plusieurs ministères :

- ainsi, en dépit d'une implication significative et du recours à un cabinet de consultants, le ministère de l'équipement a déterminé quatre agrégats budgétaires pour le fascicule des **services communs**, dont l'un (« *Interventions économiques et action internationale* ») se caractérise par un périmètre imprécis, alors qu'un autre (« *Services opérationnels communs et administration générale* ») regroupe la quasi-totalité (93%) des crédits du fascicule des moyens généraux de fonctionnement du ministère ;
- au budget de l'**enseignement supérieur**, la logique de regroupement en seulement deux agrégats, dont l'un représente plus de 80% des dotations du ministère, mérite d'être améliorée sensiblement ;
- au budget de la **mer**, six agrégats existaient en 2000, ils n'étaient plus que deux en 2001, dont la structure interne est bouleversée en 2002 ;
- enfin, plusieurs budgets, comme celui de l'**agriculture**, n'affectent pas d'emplois à certains agrégats.

Les modes actuels de présentation des agrégats altèrent donc leur lisibilité : la finalité des crédits n'apparaît pas toujours de façon satisfaisante, les perspectives de long terme et la volonté d'apprécier les enjeux concrets étant insuffisamment prises en compte.

Le regroupement des chapitres et rubriques du budget n'a pas toujours atteint l'objectif initial, qui consistait à créer des sections homogènes d'utilisation des crédits. En outre, l'absence de développement d'indicateurs de résultats et de cibles précises dans certaines directions (comme à l'équipement, ou au commerce et à l'artisanat), limite de toutes les façons l'exercice.

2) - Objectifs

Si les objectifs sont, dans l'ensemble énoncés clairement et sont en rapport avec l'agrégat qu'ils concernent, une part significative des budgets (**services communs** de l'équipement, **transports** et **logement**, par exemple) n'en prévoit cependant aucun ; certains services mettent en place des objectifs d'un grand niveau de généralité (c'est notamment le cas au **commerce et à l'artisanat** dont l'un des objectifs est de « viser à apporter un soutien indirect au développement des entreprises, au travers de la mobilisation des chambres consulaires et des organisations professionnelles, et au travers du développement de la formation professionnelle ») ; d'autres, comme le budget de la **justice**, ne formulent que des intentions du type « réduire telle durée, tel phénomène ».

3) - Indicateurs

Les indicateurs de résultats sont regroupés dans des tableaux de bord. Pour pouvoir devenir des références exploitables, leur définition doit être constante, c'est à dire que les chiffres qu'ils contiennent doivent être disponibles au cours du temps dans les mêmes conditions.

Ils doivent en conséquence être lisibles, interprétables et en rapport direct avec l'objectif qu'ils illustrent.

L'inégal accomplissement de ces exigences s'explique par la plus ou moins grande maturité des politiques de contrôle de gestion : les indicateurs paraissent pertinents à la **défense** qui a entrepris depuis 1992 une telle démarche. Pour l'**environnement**, en revanche, où la pratique est beaucoup plus récente, les coûts mesurés par les indicateurs sont encore peu fiables ou précis. Enfin, au **logement**, les indicateurs fixés par la directive nationale d'orientation ne

recoupent que partiellement ceux de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

En pratique, les indicateurs évaluant les résultats ou les performances obtenues sont encore rares. L'obtention éventuelle de « résultat » en termes de service rendu ne renseigne d'ailleurs pas toujours sur le caractère proportionné ou non des dépenses publiques avec lesquelles ce résultat est supposé avoir un rapport. Des indicateurs de coûts ou d'activité sont par ailleurs nécessaires. L'absence d'objectifs rend l'exploitation des uns et des autres peu probante. Quelle que soit leur pertinence, les indicateurs n'ont de signification que rapportés à des objectifs précisément formulés (sur un total de quarante sept objectifs, seize n'ont pas d'indicateur associé au budget des *transports*).

La variabilité des indicateurs de gestion et des cibles auxquels ils sont associés est enfin un obstacle à leur suivi. Par exemple, aux *transports*, l'agrégat 14 « Développement du réseau routier national » est associé, dans le budget de 2001, à un indicateur de gestion, mais cet indicateur n'est plus mentionné dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2002. Il en est de même pour l'agrégat 25 « Transports de marchandises », dont l'objectif « accompagner la libéralisation du transport fluvial », comme l'indicateur qui le mesurait sont abandonnés. Dès lors, par défaut de permanence des méthodes, l'information devient floue ou faillible.

B - LE PILOTAGE DU RÉSULTAT À OBTENIR

La finalité de la mise en œuvre du contrôle de gestion n'est pas seulement de rendre compte de la réalité, mais de réformer l'action administrative, afin de l'orienter vers le résultat à obtenir. Prévu pour être généralisé en 2003, selon le comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000, le processus n'en est aujourd'hui qu'à son ébauche.

1) - Les comptes rendus de gestion budgétaire, les rapports d'activité et les futurs rapports de performance

Les données recueillies dans la phase de pilotage doivent permettre d'optimiser les moyens employés. Il s'agit en effet moins de décrire les moyens mis en œuvre ou les résultats bruts de tel service ou politique que d'utiliser les résultats pour un éventuel redéploiement des moyens initiaux, pour obtenir, à coûts constants, un niveau de service de meilleure qualité.

Cette démarche est contenue dans la circulaire du Premier ministre du 21 février 2000 relative aux rapports d'activité ministériels et aux comptes rendus de gestion budgétaire.

Ces éléments préfigurent les annexes obligatoires prescrites par la nouvelle loi organique, qui prévoit qu'à l'intérieur d'un programme, les gestionnaires vont disposer d'une quasi-liberté pour déployer les crédits entre les titres. Cette liberté s'accompagne toutefois de contreparties, puisque les gestionnaires doivent :

- s'engager sur des objectifs rassemblés au sein de projets annuels de performance ;
- et rendre compte chaque année des résultats obtenus, au moment de la clôture des comptes, par des rapports annuels de performance (objectifs, résultats, indicateurs et coûts).

Ces exigences ne sont pas encore communément partagées par l'ensemble des ministères.

En définitive, tout en prenant la mesure des progrès accomplis, la Cour remarque que les informations apportées par ces documents sont encore loin de répondre aux objectifs de la loi organique et de pouvoir constituer le support des futurs projets et rapports annuels de performance.

2) - Les plans triennaux de généralisation du contrôle de gestion

Concrètement, la mise en œuvre du contrôle de gestion passait par l'élaboration par chaque ministère avant la fin de l'année 2001, d'un plan triennal de généralisation du contrôle de gestion⁽⁷⁶⁾.

Tous les ministères ont remis un plan de développement et de généralisation du contrôle de gestion à la direction du budget et à la délégation interministérielle à la réforme de l'État au cours du premier trimestre 2002. La direction du budget a élaboré une synthèse de la démarche de développement et de généralisation du contrôle de gestion en liaison avec la délégation interministérielle à la réforme de l'État.

Cette synthèse met en évidence la nécessité d'une nouvelle étape de la démarche de généralisation et de développement du contrôle de gestion reposant sur le renforcement des fonctions de contrôle de gestion, le partage d'expériences entre les responsables ministériels du contrôle de gestion et la reconnaissance de la fonction de contrôleur de gestion.

Au regard de sa propre enquête, la Cour relève que la plupart des ministères ont progressé sensiblement dans la mise en œuvre d'un premier contrôle de gestion (notamment *tourisme, jeunesse et sports, santé et solidarité, défense* ou encore *mer*). Certains ministères ont d'ailleurs développé depuis plusieurs années des outils de gestion, que ce soit aux *finances* (avec le dispositif diagnostic-plan-action de la direction générale des impôts, par exemple), à l'*éducation nationale* ou à l'*agriculture*.

Différentes méthodes ont été utilisées : recours à un cabinet d'audit ou à des consultants (comme à la *jeunesse et sport*, à l'équipement, à la *mer*), mise en place de groupes de travail réunissant les différentes directions et les services déconcentrés (c'est le cas à l'*agriculture*, la *santé et solidarité*, l'*équipement*, ou la *défense*), contractualisation avec les services déconcentrés et les organisations sous tutelle, réflexion sur l'organisation de la tutelle, mise en œuvre d'outils de suivi des conventions avec les associations. Des expérimentations sur les tableaux de bord sont actuellement menées dans différents ministères : équipement, agriculture, jeunesse et sports ou encore ville, et des analyses sont en cours pour améliorer la pertinence des indicateurs de performance en cernant au plus près les coûts et les résultats.

Dans d'autres cas, d'autres priorités (mise en œuvre du système d'information, réexamen des actions déléguées, par exemple) ont ralenti la mise en œuvre du processus.

⁽⁷⁶⁾ Plusieurs travaux ont été menés au niveau interministériel :

- en 1999-2000, un groupe interministériel sur l'amélioration de la gestion publique a conclu sur un rapport préconisant une définition consensuelle du contrat de gestion au sein de l'État ;
- en 2000, a été diffusé un guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion qui permettait à chaque ministère, selon un cadre commun, de faire le point sur l'état d'avancement de leur travaux en matière de contrôle de gestion ;
- diffusion en septembre 2001 du guide de la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion ;
- diffusion en novembre 2001 par la direction du budget d'un cadre interministériel d'élaboration des plans ministériels de généralisation du contrôle de gestion.

Ainsi à l'*environnement*, le contrôle de gestion n'a pas progressé au cours du dernier exercice, le ministère assurant qu'il ne pouvait pas « répondre sur les indicateurs de gestion, dans la mesure où il n'est pas parvenu à mettre en place un contrôle de gestion ». La situation est identique au *tourisme*, qui s'est donné notamment comme priorité de clarifier les relations avec les satellites du secrétariat d'État et des fédérations professionnelles subventionnées.

Sachant que la mise en place d'un contrôle de gestion performant est un processus long à construire, qui suppose une implication soutenue, aussi bien à l'intérieur des services qu'au niveau des équipes de direction, la Cour considère que l'objectif fixé de généralisation du contrôle de gestion en 2003 doit être tenu.

CHAPITRE VIII - LES RELATIONS ÉTAT / SÉCURITÉ SOCIALE⁽⁷⁷⁾

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale sont devenues d'une grande complexité.

La frontière entre les dépenses à la charge de l'État et celles financées par la sécurité sociale reste mouvante et parfois en contradiction avec l'objet de ces dépenses. Ainsi :

- dans le protocole du 14 mars 2000, l'État s'était engagé à ce qu'une enveloppe de 304,9 M€ (2 MdF) par an pendant trois ans soit accordée aux établissements financés par dotation globale afin de résoudre les difficultés de fonctionnement liées au remplacement d'agents hospitaliers absents. Ce n'est qu'en loi de finances rectificative pour 2001 que ces crédits ont été ouverts pour être aussitôt reportés par anticipation en tout début d'année 2002 et versées par une convention unique à la CNAMTS. Cette procédure est éminemment critiquable : d'une part, la dépense était certaine et aurait dû figurer en loi de finances initiale ; d'autre part, elle a conduit à faire assurer par une avance sur la trésorerie des hôpitaux eux-mêmes le financement des charges correspondantes⁽⁷⁸⁾. Du point de vue budgétaire, il s'agit donc d'un report de charges du budget de 2001 sur celui de 2002 ;
- pour faire face aux menaces de bio-terrorisme, le gouvernement a présenté, le 5 octobre 2001, un volet spécifique du plan Vigipirate dénommé plan BIOTOX. Ce programme préfinancé par l'assurance maladie constitue un nouvel exemple de prise en charge par la sécurité sociale de dépenses de santé publique, le partage de la charge avec l'État n'obéissant à aucun critère préalablement défini.

Par ailleurs, l'État n'a ni apuré sa dette relative à la réduction dégressive applicable au secteur textile⁽⁷⁹⁾, ni remboursé dans l'exercice courant, l'avance de la prime exceptionnelle de Noël pour les bénéficiaires du RMI⁽⁸⁰⁾.

La mise en place du FOREC a été particulièrement tardive : alors qu'il a été créé le 1^{er} janvier 2000, les conventions entre l'État et l'ACOSS n'ont été signées qu'en décembre 2001 et janvier 2002. Plus significative est l'absence de solution définitive quant au sort des créances de l'ACOSS sur l'État au titre du FOREC au 31 décembre 2000⁽⁸¹⁾. Ces créances sont

(77) La Cour des comptes développera ses commentaires dans son rapport spécifique sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2001.

(78) Une circulaire du 13 novembre 2000 a réparti, pour la campagne 2001, les crédits de remplacement entre les établissements.

(79) Au 31 décembre 2001, le solde de la dette de l'État s'élevait à 319 M€ (2,09 MdF).

(80) Ainsi, fin décembre 2001, la CNAF n'avait pas reçu les versements correspondant aux primes de Noël 2000 et 2001. L'effort de trésorerie supportée par la CNAF s'élève à 457,3 M€ (3 MdF).

(81) Les comptes 2000 en droits constatés, qui décrivent les créances et les dettes des organismes, retiennent notamment des créances sur l'État, d'un montant total d'environ 2,5 Md€ au titre du remboursement des exonérations de cotisations sociales employeurs dans le champ du FOREC. Une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoyait l'annulation de ces créances et la modification en conséquence des comptes en droits constatés de l'exercice 2000 des organismes de sécurité sociale concernés. Par décision du 18 décembre 2001 le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions non conformes à la Constitution : il en résulte qu'à l'actif des bilans desdits organismes au 31 décembre 2000 figurent des créances sur l'État garanties par la loi du montant total susvisé.

provisionnées dans les comptes des organismes de sécurité sociale, dans l'attente d'une loi de finances, qui seule pourrait annuler cette dette de l'État, afin de permettre aux organismes créanciers de les passer en non valeur.

TITRE 3 - SYNTHÈSES MINISTÉRIELLES

Dans la suite de ce qu'elle a initié en 2001, la Cour établit désormais des synthèses ministérielles destinées à offrir une vision concentrée de la traduction budgétaire des politiques mises en œuvre dans les ministères. Cette démarche est encore expérimentale. L'objectif est d'arriver à cerner – au-delà de l'évolution des chiffres – les principales caractéristiques des missions mises en œuvre par les ministères, pour en suivre la pertinence au regard des autorisations données par le Parlement et des règles de finances publiques applicables. Ces synthèses s'attachent également à examiner les méthodes employées pour gérer, d'un point de vue « managérial » celui de la responsabilité, les crédits publics.

Cette année, ce rapport intègre les synthèses concernant : les affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la jeunesse et les sports, la solidarité, la ville, l'agriculture et la pêche, le BAPSA, et le logement. En outre, une synthèse est consacrée au financement, à la trésorerie et à la dette.

Les ministères traités en 2001 (l'environnement, l'éducation nationale, l'intérieur – l'agrégat police nationale et les concours aux collectivités territoriales -, la défense, la culture et la communication, l'emploi, la santé et la justice) font, l'objet d'une simple mise à jour.

I - AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A - L'ADAPTATION DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le ministère des affaires étrangères exerce une activité qui relève par essence de la souveraineté de l'État ; en mettant l'accent sur cette réalité, le programme pluriannuel de modernisation du ministère, décidé en février 1999, en définit les missions comme suit : « *Il est chargé de conduire, d'inspirer ou de coordonner l'action de l'État dans le domaine international, de promouvoir les intérêts de la France dans le monde, de contribuer à assurer sa sécurité et à asseoir son influence* ». Ces missions « *se déclinent traditionnellement en trois volets : une mission politique ou diplomatique (missions de représentation, d'explication, d'information et de négociation), une mission d'administration et de protection des Français à l'étranger et une mission de "rayonnement" à laquelle s'adjoint désormais la coopération* ».

1) - La transformation de l'environnement

a) - La multiplication des acteurs

C'est une évidence de constater que les relations internationales s'intensifient, leurs domaines se diversifient, leurs acteurs se multiplient. Il y a longtemps que le ministère des affaires étrangères n'a plus le monopole de l'action publique à l'étranger, s'il en fut jamais investi. De surcroît, il a peu de maîtrise sur la partie des crédits inscrits à son budget qu'il cogère (chapitres 41-43 « Concours financiers », 68-93 « Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'agence française de développement »). Plus généralement, une part élevée de son budget est soumise à de fortes contraintes dont la maîtrise ne dépend pas de lui (variations de change et de prix, caractère non prévisible de certaines dépenses). Dans ce cadre, il a l'ambition d'être, comme il se définit lui-même, « la tour de contrôle » de l'action de la France à l'étranger, ce qui l'a amené, dans nombre de domaines, à infléchir son action vers la coordination et l'accompagnement des interventions françaises.

Ce partage a des conséquences en termes budgétaires. Dans l'action extérieure de l'État, estimée dans le « jaune budgétaire » annexé à la loi de finances et regroupant les 28 sections budgétaires qui y concourent, le ministère compte pour 40%. A l'intérieur du budget de l'État, sa part a eu tendance à se réduire : avec 3 368 M€ (22 094 MF) en loi de finances initiale pour 2001, elle en représente 1,3% (1,37% pour 2002) contre 1,64% (avec le ministère de la coopération) pour 1991.

b) - Le développement de la diplomatie multilatérale

L'insertion de la France dans l'Union européenne est en train de modifier très profondément le contexte dans lequel la France exerce son activité internationale, à l'instar des conséquences de la construction européenne dans son activité intérieure. Plus généralement, la diplomatie multilatérale s'affirme chaque jour, en ce qui concerne tant les organismes relevant de l'ONU ou les actions menées sous son autorité, que les nombreux regroupements régionaux et les institutions financières internationales. La croissance spectaculaire des contributions obligatoires ou volontaires de la France aux dépenses internationales (atteignant aujourd'hui plus de 27% des dépenses nettes totales du ministère), sans préjudice des financements destinés à d'autres organismes multilatéraux, en constitue une traduction budgétaire remarquable.

c) - Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication

La croissance considérable de ces technologies a modifié profondément les conditions de l'action extérieure. La réduction des distances qu'elles permettent, jointe à la rapidité et la commodité des transports, a permis d'édifier des relations directes entre partenaires français et étrangers, y compris au niveau politique et dans tous les domaines, modifiant notablement les conditions de la négociation. Cela n'est pas sans retentir sur les conditions dans lesquelles les diverses représentations de la France à l'étranger exercent leur mission. Elles ont transformé les relations aussi bien avec le public qu'avec les agents eux-mêmes, modernisant très profondément la fonction de communication.

2) - L'organisation administrative

a) - La fusion avec le ministère de la coopération

Une fusion qui ne se limite pas à un rapprochement ou à un rattachement de deux départements ministériels constitue un événement exceptionnel dans la vie administrative française. Décidée en février 1998 pour renforcer l'unité de conception et de coordination de l'action française dans le domaine de la coopération et l'adapter à l'évolution du monde, cette fusion s'est traduite par le regroupement au sein d'un ensemble unique des services des deux ministères, la création d'un budget unique effectif depuis la loi de finances pour 1999, l'intégration des personnels du ministère de la coopération au sein du ministère des affaires étrangères, réalisée dans le courant de l'année 2000, la définition d'une zone de solidarité prioritaire comptant actuellement 61 pays. Avec cette fusion, le ministère des affaires étrangères a vu son budget s'accroître considérablement, le budget du ministère de la coopération représentant, en 1998, 45% en loi de finances initiale (50,7% en crédits ouverts) du budget du ministère des affaires étrangères et ses effectifs budgétaires, 12%.

b) - Le réseau extérieur

Le réseau diplomatique français est le plus développé des grands pays, avec 151 ambassades (et 3 ambassadeurs en mission), 17 représentations permanentes (RP) et 4 délégations permanentes auprès d'organisations multilatérales, ainsi que 99 consulats de plein exercice (outre 121 sections consulaires des ambassades, 11 postes détachés et 501 agents

consulaires honoraires). A titre de comparaison, les États-Unis comptent 166 ambassades, 11 RP et 72 consulats, le Royaume-Uni 145 ambassades, 10 RP et 69 consulats, l'Allemagne 141 ambassades, 17 RP et 99 consulats.

Le réseau culturel extérieur est lui-même considérable : aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades s'ajoutent 151 établissements culturels implantés dans 91 pays (services extérieurs du ministère), 1135 alliances françaises (dont 204 bénéficient d'une aide du ministère) qui sont des structures de droit local implantées dans 138 pays, 27 centres de recherche, de même que 282 établissements en gestion directe ou conventionnés de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger. Ce réseau représente une originalité française, de nombreux États étrangers ayant préféré confier une plus grande partie de leur coopération à des organismes autonomes.

La transformation des missions de coopération des anciens « pays du champ » en services de coopération et d'action culturelle des ambassades constitue la principale évolution. La nouvelle typologie du réseau culturel et de coopération extérieure élaborée par le ministère et identifiant cinq types d'établissements, destinée à en redéfinir la carte, ne s'est, pour l'heure, pas traduite par une modification significative du dispositif. Les autres modifications (ouvertures et fermetures) sont également marginales.

Ce réseau diplomatique et de coopération mériterait de faire l'objet d'une évaluation de son coût et de son efficacité par rapport aux missions qu'il exerce et aux moyens qu'il met en œuvre pour les atteindre, en tenant compte des réseaux de la dizaine de ministères et d'autant d'établissements publics qui en disposent à l'étranger. C'est en effet l'ensemble du dispositif de l'État à l'étranger dont il convient d'apprécier l'efficacité véritable.

c) - L'administration centrale

Une direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) a été créée pour reprendre les missions de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) du ministère des affaires étrangères et de la direction du développement du ministère de la coopération. Elle gère un tiers des dotations initiales du ministère en 2001. Par ailleurs, une direction générale de l'administration regroupant sous une autorité autonome la gestion des financements et des emplois avait été créée en 1993. Le nouvel organigramme publié en décembre 1998, outre la création de la DGCID, établit une nouvelle direction générale des affaires politiques et de sécurité, avec en son sein une nouvelle direction de la coopération militaire et de défense. Depuis la fusion, le périmètre d'action du ministère et ses structures budgétaires n'ont pas évolué de façon significative. Il n'en sera pas de même à partir de 2002, le budget intégrant la participation de la France au fonds européen de développement (FED) auparavant inscrit au budget des *charges communes*, pour 218 M€ (1 430 MF), soit 5,8% du budget.

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

1) - Les types de dépenses

a) - Des charges de personnel encore opaques

Outre les emplois budgétaires *stricto sensu* (9 474 en 2001), le ministère rémunère deux autres catégories d'agents : d'une part ceux qu'il emploie directement, le volume global des crédits étant seul indiqué dans les documents budgétaires (recrutés locaux à l'étranger pour l'essentiel), et d'autre part ceux qui soit servent sous l'autorité d'États ou d'organismes étrangers, soit sont employés par des structures financées par ses crédits. Selon cette définition

des emplois publics retenue par la Cour dans ses travaux sur la fonction publique de l'État⁽⁸²⁾ l'ensemble de ces emplois autorisés et financés est estimé à 25 903 en 2001, soit 25 503 agents en fin d'année (équivalents temps plein). Cette « *différence considérable qui existe entre les emplois qui sont votés, et donc directement identifiés, et les effectifs globaux rémunérés par le département* » a été soulignée par la Cour dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, comme à plusieurs reprises par le passé.

La dispersion marquée des financements engendre une grande opacité qui rend l'évolution des emplois et des effectifs très délicate à interpréter. L'évolution des seuls emplois budgétaires, voire des seuls emplois directs, doit être nuancée très fortement en raison des possibilités de substitution entre catégories d'emplois. Une telle pratique est en effet usuelle, comme l'indique d'ailleurs le programme pluriannuel de modernisation qui reconnaît que « *le recours au recrutement local ne parvient qu'en partie à compenser la baisse des effectifs* ». Il est nécessaire de disposer de tous les éléments chiffrés portant sur l'ensemble des emplois pour lesquels le ministère et ses démembrements (établissements publics et associations) procèdent aux recrutements correspondants, particulièrement dans la perspective de la nouvelle loi organique.

Pour les emplois directs, les rémunérations et charges sociales se sont établies en 2001 à 756,1 M€ (4 960 MF), en progression de 4%, soit un rythme semblable à celui de 2000. Pour les seules rémunérations de ces emplois directs, les dépenses à l'étranger absorbent environ 85% du total. En ce qui concerne les seuls emplois budgétaires à l'étranger, la rémunération principale compte pour 27,4%, le supplément familial 3,5%, l'indemnité de résidence 62,5%, les majorations familiales 6,6% de l'ensemble de la rémunération. Avec les dépenses imputées sur l'ensemble des chapitres finançant des rémunérations, la masse des rémunérations servies par le ministère atteint plus de 1,25 Md€ (8,2 MdF), soit 35,2 % des dépenses nettes totales.

b) - Des crédits de fonctionnement en cours de réorganisation

Le chapitre 34-03 « Frais de réception et de voyages exceptionnels » enregistre des crédits ouverts excédant toujours très largement des dotations initiales fixées invariablement à 18,75 M€ (123 MF). Il a connu en 2000 une croissance particulièrement forte des crédits ouverts en cours d'année, liée à la présidence française de l'Union européenne qui a coûté 57 M€ (373,9 MF). Cette gestion a donné lieu à des observations de la Cour, qui a estimé la dotation manifestement sous-évaluée au regard des dépenses prévisibles. En 2001, le taux de consommation des crédits s'est très nettement amélioré (78% contre 59% en 2000). Sur les crédits non consommés en 2001 et à reporter en 2002, les arriérés de la présidence française correspondent pour une part à des contentieux de paiement. Les engagements de crédits réalisés pour des charges liées à l'exercice 2001 correspondent mieux à la dotation initiale.

Le chapitre 34-98 « Matériels et fonctionnement courant » a fait l'objet de mouvements nombreux en 2001, notamment un décret de virement destiné à la compensation de l'effet de change-prix pour la rémunération des agents de recrutement local, dont l'abondement par le budget des **charges communes** a été refusé par le ministère des finances. Les reports restent significatifs bien qu'en retrait sur l'an passé (15,3% de la dotation initiale en 2001 contre 18,1% en 2000). Le mouvement de globalisation des crédits, s'il ne concerne pas encore toutes les dotations budgétaires susceptibles d'être gérées de la sorte, est engagé depuis 1995, assurant désormais leur fongibilité et assouplissant ainsi la gestion. Ces crédits intègrent depuis 2000, à la suite d'une observation de la Cour, les frais de réception des chefs de postes diplomatiques et consulaires, qui ont ainsi été intégrés dans le processus budgétaire et comptable de droit commun. En 2002, un nouveau chapitre 37-90 « Moyens généraux des services » regroupe les

(82) Rapport public particulier relatif à la fonction publique de l'État ; décembre 1999, p. 40.

moyens de fonctionnement de l'ancien chapitre 34-98 et les rémunérations des recrutés locaux transférés du chapitre 31-98 « Autres rémunérations ».

c) - Des dépenses d'intervention en croissance

Avec 1 783,1 M€ (11 696,4 MF), en augmentation de +7%, après +8% en 2000, les dépenses d'intervention représentent la moitié des crédits du ministère en 2001. Compte tenu du niveau élevé des abondements en cours d'année pour les contributions obligatoires de la France aux dépenses internationales, les crédits ouverts et les dépenses nettes s'établissent à des niveaux toujours supérieurs aux dotations initiales, avec des taux de consommation de crédits élevés. Deux chapitres connaissent néanmoins des évolutions contradictoires.

Les concours financiers du chapitre 41-43, destinés à des aides budgétaires, des bonifications d'intérêt et des dons en faveur de l'ajustement structurel, enregistrent des niveaux tout à fait considérables de sous consommation (le ratio dépenses/crédits ouverts ne s'élève qu'à 17,7% en 2001, après 15,5% en 2000 et moins de 40% en 1999), qui provoquent le tiers du total des reports du ministère, pour un montant équivalent à 3,5% des crédits ouverts. En 2002, les crédits ouverts, avec une dotation maintenue et des reports de 133 M€ (872 MF), devraient s'élever à 156 M€ (1 023 MF). Si la consommation atteignait 100 M€ (656 MF), comme le prévoit le ministère, le montant des crédits reportés sur 2003 serait ramené à un niveau plus raisonnable. Dans le cas où cette hypothèse ne se vérifierait pas, la réduction de la dotation en loi de finances initiale pour 2003 apparaîtrait nécessaire.

Les contributions obligatoires aux dépenses internationales du chapitre 42-31 s'élèvent à 787,2 M€ (5 163,7 MF) et se sont accrues de façon très rapide ces deux dernières années : +16,8% en 2001, +34,7% en 2000 soit +57,2% entre 2001 et 1999. Elles représentent aujourd'hui plus du cinquième des dépenses nettes totales du ministère (22,2%) contre 15,7% en 1999. Le chapitre a été très largement sous-doté. Un déficit de près de 200 M€ (1 312 MF) avait été constaté en gestion 2000, comblé pour l'essentiel par des dotations en loi de finances rectificative. En gestion 2001, avec une dotation initiale accrue d'un montant inférieur au déficit de l'année 2000, le déficit (près de 180 M€ [1 181 MF]) a du être comblé en toute fin de gestion par redéploiement et surtout par un abondement en LFR (140 M€ [918 MF]). Le taux élevé du dollar (chaque augmentation de 10 centimes de son cours se traduit par un enchérissement d'environ 40 M€, soit 262 MF) ainsi que la croissance des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix (coût multiplié par deux entre 1999 et 2000 et de nouveau par 1,7 entre 2000 et 2001) expliquent l'essentiel de l'accroissement de ces dépenses en 2001. Pour 2002 un déficit est encore prévu, estimé dès le début d'année à 120 M€ (787,2 MF). La sous dotation du chapitre en loi de finances initiale contraint à des dotations significatives en loi de finances rectificative, les redéploiements en gestion à partir des autres crédits du ministère ne pouvant y suffire compte tenu des montants en cause. Ces dotations en fin d'année conduisent à des retards de paiement significatifs. Il importe que la France paie ses contributions sans retard, grâce à une dotation initiale suffisamment calibrée, ajustée en fonction des dépenses effectives par des mouvements en cours d'année plus précoces qu'en fin d'exercice.

d) - Des crédits d'équipements administratifs mal consommés

Ce chapitre connaît régulièrement des mouvements élevés en gestion, tant en autorisations de programme (AP) qu'en crédits de paiement (CP). L'exercice 2001 a fait l'objet d'une croissance forte des AP disponibles, en grande partie du fait d'un abondement en LFR. Avec un total d'AP disponibles nettement plus élevé qu'en 2000, bien qu'avec un apport des fonds de concours et des reports moindre qu'au cours de l'exercice antérieur, les affectations se sont réduites notablement, le taux de consommation étant ainsi détérioré de façon très sensible. Même en neutralisant l'effet de la loi de finances rectificative, le taux de consommation reste moins bon qu'en 2000 et en 1999. Les CP ont enregistré des mouvements nombreux : avec une

dotation initiale diminuée de 22%, des reports nettement moins substantiels (-40%) et des fonds de concours moins abondants (budgétisation des droits de chancellerie), les crédits disponibles se sont réduits de 22% en 2001, malgré des transferts plus sensibles et une dotation en loi de finances rectificative très fournie, par nature tardive, qui explique l'essentiel de la dégradation du taux de consommation en 2001 : 59,9% contre 71% en 2000, qui avait pourtant marqué un rattrapage après une consommation très basse l'année précédente (45,6%). Même en neutralisant l'effet de la loi de finances rectificative, le taux de consommation des CP par rapport aux AP disponibles apparaît très bas : 60,9% (76,7% hors loi de finances rectificative).

2) - La gestion des autorisations budgétaires

a) - Les autorisations en lois de finances initiales

L'évolution des crédits ouverts modifie si profondément les dotations initiales eu égard au faible poids des mesures nouvelles votées en loi de finances initiale que l'autorisation parlementaire perd une bonne partie de son sens, tant la discordance entre les évolutions est forte.

Tableau 30 – Evolution des dotations initiales et des crédits ouverts – 1998-2001

En %

	2001/2000	2000/1999	1999/1998
Dotations	+5,1%	+0,7%	-0,5%
Ouvertures	+1,6%	+5,9%	+1,7%

La masse des crédits ouverts reste toujours très supérieure à celle des dotations initiales : de plus de 16,3% en 2001, de plus de 20,1% en 2000, de plus de 14,7% en 1999. Cette importance des mouvements de crédits, en gestion et en loi de finances rectificative, constitue une caractéristique majeure de ce budget.

Tableau 31 – Modifications législatives et réglementaires de l'exécution – 1999-2001

en millions d'euros

	1999	1999/1998	2000	2000/1999	2001	2001/2000
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
LFI	3 172,7	-0,5	3 196,1	0,7	3 368,0	5,1
LFR	43,6	-0,6	179,0	410	192,3	6,9
Annulations	-16,1	-52,3	- 4,4	-72	-19,1	433
Virements Transferts Répartitions	4,8	38	16,3	338	-36,4	n.d.
Fonds de concours	37,5	-7,8	39,7	5,5	17,6	-125
Reports	396,3	22	426,2	7,6	394,3	-8,1
Total des modifications	466,3	20,4	656,8	40,8	548,7	-19,7
Crédits ouverts	3 639,0	1,7	3 852,9	5,9	3 916,7	1,6
En MF	554,8		587,4		597,1	
Crédits ouverts / LFI (%)	14,7		20,1		16,3	

b) - L'importance des reports

Concernant 21 chapitres sur 30 pour 393,2 M€ (2 579,2 MF) en 2001, les reports représentent 11,7% des dotations initiales totales. Si leur réduction de 8% marque une rupture de la tendance observée en 2000 (+7,5%) et en 1999 (+21,7%), qui se confirme avec une nouvelle réduction pour 2002, les reports restent structurels. Dans trois chapitres, responsables de 56% des reports totaux, ils dépassent la dotation initiale : six fois plus pour le chapitre 41-43

au titre des aides budgétaires et aides à l'ajustement structurel, à 140 M€ (918,3 MF) soit 37% de la totalité des reports ; une fois et demi pour le chapitre 34-03 « Frais de réception et voyages exceptionnels » ; un peu plus d'une fois pour le chapitre 57-10 « Équipements administratifs et divers ». La diminution des deux dernières années est l'indice d'une gestion à la fois plus stricte et plus tendue.

c) - Des dotations croissantes en LFR

Six chapitres ont été dotés de 192,2 M€ (1 260,8 MF) supplémentaires en 2001. Les contributions obligatoires aux organismes internationaux en ont absorbé près des trois quarts (141 M€ [925 MF] pour 27% de la dotation initiale du chapitre), le solde attribué pour l'essentiel à des chapitres d'investissement : 57-10 (18,9 M€ [124 MF] soit 40% de sa dotation initiale) et 68-93 (29,9 M€ [196,1 MF] soit 22% de sa dotation initiale). Ces dotations se sont accrues les trois dernières années : 5,7% de la dotation initiale en 2001, 5,6% en 2000, 1,4% en 1999. La sous dotation initiale des contributions obligatoires aux organismes internationaux, qui oblige à des abondements considérables en loi de finances rectificative, apparaît particulièrement contestable, comme la Cour l'a déjà exprimé dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

d) - Une réduction des rattachements de fonds de concours

Les produits des fonds de concours, de l'ordre de 38 M€ (249 MF) les années précédentes, ont diminué notablement en 2001 (17,5 M€ [114,8 MF]) du fait essentiellement de la budgétisation du fonds « produit des droits de chancellerie » pour 18,1 M€ (118,7 MF). Celle-ci a permis d'améliorer la gestion en supprimant l'incertitude sur le montant des crédits et sur le calendrier. Onze fonds seulement ont donné lieu à versement sur les 21 rattachés au ministère ; parmi les fonds d'origine communautaire deux sur sept sont actifs, ces derniers enregistrant un quasi doublement de leurs montants.

e) - Des mesures de régulation plus strictes en 2001

En dehors d'une annulation de 6,9 M€ (45,3 MF), le « contrat de gestion » avec le ministère des finances a pris la forme d'un gel de crédits de 31,2 M€ (204,7 MF) en DO/CP et 15,2 M€ (99,7 MF) en AP, ainsi que de l'engagement d'un montant minimum de reports sur l'exercice suivant de 250 M€ (1 640 MF). Il s'est résolu en fin de gestion par une annulation de 12,2 M€ (80 MF) et par quatre virements pour 22,6 M€ (148,3 MF) à partir des chapitres de coopération au profit des contributions aux dépenses internationales. L'annulation totale s'est ainsi élevée à 19,1 M€ (125,3 MF) contre 4,4 M€ (28,9 MF) en 2000 et 16,1 M€ (105,6 MF) en 1999. L'importance structurelle des reports rend sans effet réel l'engagement de reports minimums, au demeurant peu cohérent avec la nécessité de les réduire.

f) - Des résultats améliorés en matière de consommation des crédits

L'adéquation de l'exécution (dépenses nettes) aux prévisions (dotations initiales) est un peu moins dégradée en 2001 qu'en 2000 : le ratio dépenses nettes/dotations initiales s'établit à 105,8 contre 107,9 en 2000 (mais 100,6 en 1999 et 98,5 en 1998). Le taux de consommation des crédits (mesuré par le rapport des dépenses nettes aux crédits ouverts) s'est amélioré, passant à 91,0 % en 2001, contre 89,5% en 2000 et 87,7% en 1999.

g) - Une incidence moindre des effets de change-prix

En 2001, le total de la perte estimée au titre de l'effet de change-prix (lié au règlement des dépenses en devises et à la correction des incidences du change et des prix sur les dépenses de

personnel et de fonctionnement à l'étranger) apparaît nettement moindre que l'année précédente : 25 M€ (164 MF) sur un budget (LFI) de 3,37 Md€ (22,1 MdF), soit un écart de 0,75%, contre 66 M€ (432,9 MF) sur un budget de 3,19 Md€ (20,9 MdF), soit un écart de 2% en 2000. Une telle évolution est liée à une hypothèse du cours du dollar déterminant les dotations initiales moins irréaliste que l'année précédente et à une inflation extérieure plus modérée. La prévision des effets de change-prix, qui demanderait d'estimer les évolutions de ces deux facteurs dans l'ensemble des pays étrangers où la France est représentée, est évidemment particulièrement complexe, le cours du dollar faisant aussi l'objet d'évolutions très imprévisibles. Ainsi, la Cour a constaté ces dernières années que le cours prévisionnel du dollar retenu pour l'élaboration du budget du ministère des affaires étrangères était inférieur à celui qui était mentionné dans le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances. Une hypothèse réaliste, commune et actualisée du cours du dollar contribuerait à éviter de procéder à des ajustements en gestion tardifs.

C - LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE GESTION

Le ministère des affaires étrangères doit accomplir un effort d'autant plus prononcé que les préoccupations de gestion ne sont pas encore partout diffusées, malgré les progrès manifestés, notamment, par le plan pluriannuel de modernisation.

1) - Le contrôle de gestion

a) - Un dispositif de contrôle de gestion encore à créer

En application de la décision du comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) d'octobre 2000, le contrôle de gestion doit être généralisé dans l'administration d'ici 2003. Le ministère a participé à tous les groupes de travail sur ce thème. Début 2002, un questionnaire a été élaboré avec l'appui d'un consultant extérieur et adressé aux services de l'administration centrale afin d'identifier leurs pratiques actuelles de gestion, de recenser les outils statistiques existants et de formaliser leurs attentes. Des entretiens ont été organisés avec chacun de ces services, et un comité de pilotage a été mis en place pour coordonner les différents chantiers de modernisation de la gestion. Le plan triennal de développement du contrôle de gestion, demandé par le CIRE pour la fin de l'année 2001 a été validé par le ministre et transmis à la direction du budget du ministère des finances et au délégué interministériel à la réforme de l'État, le 29 mars 2002. La création d'une cellule dédiée au contrôle de gestion est prévue par ce plan. Son action dépendra étroitement des moyens dont elle sera dotée, ainsi que du niveau hiérarchique de son responsable. Le travail de sensibilisation auprès des services, pour qui ce thème conserve une connotation très exclusivement budgétaire et comptable et qui demeurent, en général, très éloignés d'une préoccupation de cet ordre, reste indispensable, au risque de prendre un retard sensible.

b) - Des agrégats à reconsidérer

La LOLF, dont l'objet principal est de passer d'un budget de moyens à un budget orienté vers les missions et les résultats, doit être mise en œuvre pour le projet de loi de finances pour 2006 ; dans le PLF pour 2005, un document indicatif doit présenter les crédits selon les principes qu'elle a retenus. De tels délais sont évidemment impératifs. L'élaboration des agrégats actuels permet d'avancer dans la préfiguration d'une telle présentation par missions et par résultats. Les trois agrégats du PLF 2002 (11 « Personnel, moyens et équipement des services » ; 12 « Education et solidarité » ; 21 « Coopération et interventions internationales ») ne permettent cependant pas de répondre à cet objet. Contrairement à l'objectif déterminé par la circulaire de la direction du budget du 6 janvier 2000, pour laquelle ils doivent « former des ensembles homogènes par type d'action », ils présentent tous trois une grande hétérogénéité,

particulièrement l'agrégat 21. L'agrégat 11, pour sa part, correspond à un moyen mais non à un objectif.

Le ministère doit en conséquence redéfinir rapidement les agrégats dans l'optique des futures missions et programmes budgétaires. Une telle démarche correspondrait au mode de travail préconisé par le CIRE du 15 novembre 2001 afin de préfigurer le nouveau régime budgétaire et d'expérimenter de nouvelles règles avant les échéances obligatoires. Cette adaptation semble présenter d'autant moins de difficultés théoriques que les composantes actuelles (action diplomatique, activité consulaire, coopération internationale, gestion transversale) sont susceptibles de fournir le cadre nécessaire, chacune d'entre elles pouvant faire l'objet d'une distinction entre administration centrale et étranger. Le ministère devra également engager sans tarder une réflexion pour opérer progressivement la refonte de la nomenclature liée à l'intervention de la LOLF.

2) - Les procédures comptables

Lancée à la suite de la circulaire interministérielle du 27 décembre 1996 précisant les modalités pratiques de l'unification des trois réseaux comptables français et l'application des procédures de droit commun du Trésor à l'étranger, elle est mise en œuvre en 2001 dans 43 pays et 99 postes diplomatiques et consulaires (plus du tiers du total). Alors qu'elle devait être généralisée au début de 2002, elle ne sera étendue qu'à une cinquantaine d'autres postes cette année, et devrait s'achever en 2004, selon le ministère. L'unification concerne d'une part l'ordonnancement, les ambassadeurs devenant ordonnateurs secondaires et pouvant désigner des ordonnateurs délégués, et d'autre part l'assignation des dépenses sur un seul compte principal, le trésorier payeur général pour l'étranger, et sur des comptes secondaires dits trésoriers (pour les pays les plus significatifs en terme de dépenses et de recouvrements) ou des régisseurs en poste à l'étranger. Cette qualité d'ordonnateur secondaire unique conférée à l'ambassadeur, à l'instar du préfet en métropole, ouvre la voie à la déconcentration des crédits budgétaires, amplifiant et élargissant, notamment aux crédits d'intervention, la dynamique engagée par la globalisation progressive des crédits de fonctionnement depuis 1995 conférant aux postes une plus grande autonomie de gestion et permettant d'améliorer la lisibilité de l'action de la France auprès des interlocuteurs étrangers.

La mise en œuvre de la réforme implique l'ouverture de plusieurs chantiers menés en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pour simplifier les procédures comptables, notamment en matière de contrôle financier déconcentré et pour adapter les outils informatiques utilisés jusqu'à présent. Pour produire toutes ses conséquences en rationalisant la gestion des moyens de l'État à l'étranger, elle nécessite également un renforcement des structures de gestion au plan local, effort qui ne paraît pas avoir été jusqu'à présent prioritaire.

La dynamique de la déconcentration s'est traduite par une augmentation significative du volume des crédits déconcentrés.

Tableau 32 – Evolution de la déconcentration des crédits – 1997-2001

en millions d'euros

	pays / postes	Titre III	Titre IV	Total
1997	7 / 29	5,40	0,69	6,08
1998	15 / 50	9,04	4,19	13,23
1999	20 / 76	13,49	6,14	19,64
2000	30 / 83	33,43	25,66	59,09
2001	43 / 99	39,68	38,46	78,15

II - ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE

La synthèse présentée ci-après rend compte du fonctionnement du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (dénommé « Minéfi »), quatre ans après l'intégration des services de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, et deux ans après le lancement du processus de « réforme modernisation ». Centrée sur les problématiques de fonctionnement des services, cette synthèse fait une part significative à l'analyse des agrégats services financiers, les agrégats regroupant les crédits transférés des budgets *charges communes* et *industrie, commerce et artisanat* étant évoqués de manière plus sommaire.

A - LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES DU MINÉFI ET LEUR TRADUCTION DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE

1) - Un budget plus exhaustif et plus transparent, qui demeure orienté sur une logique de moyens

a) - Le budget de l'Economie, des finances et de l'industrie a vu son périmètre s'accroître sur la période 1998-2001, sous l'effet de plusieurs facteurs :

1) La réintégration de dépenses extra-budgétaires et l'inscription en loi de finances initiale de crédits auparavant rattachés par fonds de concours, pour un montant de 270,6 M€ (1 774,8 MF)⁽⁸³⁾ en loi de finances initiale pour 2001 et 210,6 M€ (1 381,8 MF)⁽⁸⁴⁾ en loi de finances initiale pour 2000, font suite à l'intégration en 1999 des « crédits d'article », pour un montant de 1 693,9 M€ (11 111,5 MF). Cette modification de périmètre a accru la sincérité du budget du ministère, qui rend compte de manière plus exhaustive des moyens utilisés par ses services.

Certaines recettes et dépenses demeurent encore exclues du champ budgétaire, parmi lesquelles figurent les salaires des conservateurs des hypothèques. La part représentative de la rémunération principale des conservateurs, dite « salaires demi nets », est toujours prélevée sur la masse des salaires bruts au profit des intéressés, pour un montant estimatif de 37,6 M€ (247 MF) en 2001. La fiscalisation de la rémunération des conservateurs des hypothèques dans le cadre du PLF 2002 constitue un progrès. Le fait que les emplois des conservateurs demeurent hors loi de finances, et que leurs rémunérations ne soient pas comptabilisées en exécution dans le budget général, continue cependant de poser un problème d'exhaustivité du budget et de lisibilité des comptes publics.

2) Le transfert des crédits des secrétariats d'État à l'Industrie et au Commerce et à l'Artisanat, opéré en 1999 (crédits de personnel et de fonctionnement) et en 2000 (autres crédits), a traduit sur le plan budgétaire la fusion réalisée en 1997.

3) Le transfert de crédits auparavant inscrits au budget des *charges communes*, et recouvrant différentes dépenses administratives, des dépenses d'action internationale et des dépenses d'action économique, a été réalisé en loi de finances initiale pour 2000.

(83) Comprenant notamment la réintégration des recettes et dépenses extrabudgétaires en provenance de l'activité de collecte de l'épargne (161,9 M€ [1 062 MF] inscrits à ce titre au budget du Minéfi en 2001), et l'inscription en LFI de crédits auparavant rattachés par un fonds de concours finançant le service de la redevance audiovisuelle (73,5 M€ [482,4 MF] en LFI 2001).

(84) Inscription en loi de finances initiale de crédits rattachés par voie de fonds de concours jusqu'en 1999.

Les crédits du Minéfi votés en loi de finance initiale sont ainsi passés de 9 244,8 M€ (60 642 MF) en 1999 à 14 142,7 M€ (92 770 MF) en 2001. La loi de finances initiale pour 2002 stabilise le nouveau périmètre du Minéfi, dont le contour n'est modifié que marginalement.

b) - Les dépenses de fonctionnement continuent de représenter l'essentiel de la masse budgétaire

Les transformations intervenues au cours des cinq dernières années ont accru le poids relatif du budget Economie et finances dans le budget de l'État, tout en modifiant sa nature : d'un budget de moyens, centré sur les services financiers, il s'est transformé en budget associant fonctionnement, interventions et investissements.

Les dépenses de fonctionnement du titre III occupent toujours une place centrale dans la masse budgétaire : elles constituent la majeure part (98%) des crédits initiaux des services financiers, correspondant à l'ancien périmètre *services communs et finances*, qui pèsent eux-mêmes pour 73% dans le budget du Minéfi. Les dépenses d'intervention occupent la deuxième place, avec 16 % de la masse budgétaire totale. Elles représentent en revanche 59% des crédits issus de l'*industrie* et 54% des crédits issus des *charges communes*. Les subventions d'investissement du titre 6 viennent en troisième place.

2) - L'examen de ces moyens sur la période 1999-2001 fait ressortir plusieurs problématiques, essentielles pour la gestion du ministère

a) - L'unité du ministère, quatre ans après la fusion des services des finances et de l'industrie

• ***La première question posée est celle de l'intégration de l'industrie, du commerce et de l'artisanat dans l'ensemble économie et finances, décidée dans le cadre de la réorganisation gouvernementale de juin 1997***

La réforme des structures administratives du Minéfi, décidée en 1998, est devenue effective en 1999. Trois directions transversales, communes à l'ensemble des services regroupés (pour l'administration générale, les affaires juridiques et la communication) ont été créées. Les directions techniques rattachées aux secrétariats d'État à l'Industrie et au Commerce et artisanat ont par ailleurs vu leur organisation et leurs compétences modifiées depuis 1998 (création de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes -DIGITIP- et de la direction des entreprises commerciales, artisanales et de services -DECAS-, réformes touchant récemment la direction générale de l'énergie et des matières premières -DGEMP- et la DIGITIP). Des progrès ont manifestement été réalisés dans l'intégration des services de l'industrie dans le nouvel ensemble.

La direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) exerce aujourd'hui un rôle prépondérant non seulement dans la gestion des emplois et des effectifs, mais plus largement dans la gestion budgétaire et le système d'information relatifs aux crédits des deux secrétariats d'État. Rattachés à des agrégats de « programmes d'intervention », clairement séparés des agrégats financiers, les crédits de l'industrie continuent néanmoins de relever d'une gestion spécifique. Les problèmes de compatibilité entre AGADIR, application de gestion des dépenses d'investissement de l'industrie, et SIGMA, application de gestion de la comptabilité budgétaire de l'État, sur laquelle travaille le reste du Minéfi, ne seront résolus qu'avec le raccordement du ministère à ACCORD.

• ***Les chapitres transférés du budget des charges communes font encore figure de corps exogène dans le budget du ministère***

Ces chapitres, regroupés au sein de trois agrégats (« action internationale », « action économique », « dépenses administratives ») font l'objet d'un traitement spécifique : leur suivi est assuré conjointement par la direction du Trésor et par la direction du Budget, la DPMA, service ordonnateur, n'ayant qu'une visibilité limitée sur la destination et la consommation de ces crédits⁽⁸⁵⁾. Le secrétaire général n'est pas davantage compétent sur ces crédits, correspondant pour une large part à des dépenses obligatoires, dont l'évolution est déterminée par des mécanismes conventionnels (cf. la participation de la France au capital d'organismes internationaux, l'application de conventions fiscales passées entre la France et les États étrangers, les charges de bonification d'emprunts à caractère économique).

Cette situation reflète celle qui préexistait au transfert de ces chapitres sur au budget économie, finances et industrie. A défaut d'appropriation du suivi et de la gestion de ces crédits par les autres directions du ministère, leur transfert à la section économie, finances et industrie aura surtout eu un effet d'affichage qui n'a eu que peu de conséquences pratiques en gestion.

• ***L'appréhension des grandes problématiques transversales demeure difficile***

Au-delà de la question de l'intégration de l'industrie, du commerce et de l'artisanat dans l'ensemble du ministère, le Minéfi se caractérise par la coexistence de grandes directions, disposant de leurs propres mécanismes de gestion, de leur propre système de carrières, et dont les frontières apparaissent peu évolutives : la résistance opposée aux tentatives de modification de la répartition des compétences entre la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et la direction générale des impôts (DGI), dans le domaine du recouvrement fiscal, est emblématique des difficultés posées par la modification des frontières interdirectionnelles.

L'autonomie et le poids prépondérant de certaines directions ont pour corollaire une véritable difficulté à appréhender certaines problématiques en principe transversales, mais sur lesquelles la DPMA n'a pas de prise directe. Sur des questions telles que l'évolution des effectifs du ministère, le contrôle de gestion, le hors bilan et le risque contentieux, les services horizontaux sont dépendants des grandes directions, qui disposent de l'expertise technique et maîtrisent la transmission des informations nécessaires à une analyse d'ensemble.

• ***Le processus de réforme du Minéfi a néanmoins permis d'accomplir certains progrès dans la conduite des actions communes***

La nomination d'un secrétaire général, doté d'une équipe très légère (trois directeurs de projets), a renforcé l'exercice de trois missions :

- l'allocation de moyens budgétaires : le secrétaire général prend en charge certains arbitrages auparavant exercés par le cabinet ; il est ainsi intervenu dans le processus de régulation budgétaire qui a marqué l'exercice 2001 pour répartir entre les directions les annulations et les objectifs de report minimum de crédits ;
- le pilotage et le suivi des projets de réformes : des comités de pilotage permanents réunissent les directeurs concernés par le projet de l'interlocuteur fiscal unique, et par le projet MINinfo (interlocuteur économique unique) ; des comités « ad hoc » ont par ailleurs été constitués sur des projets d'intérêt commun, tels que l'« e-ministère » ;

⁽⁸⁵⁾ Fait exception à la règle la gestion du chapitre 37-93 « Actions de modernisation budgétaire et comptable » (pour l'essentiel le projet ACCORD), pour laquelle interviennent les services de la DGCP et de la DPMA, mais dont la finalité est en principe interministérielle.

- la coordination de l'administration prend également appui sur des comités de pilotage de grands dossiers transversaux, tels la mise en place de l'ARTT, ou la réforme du système de primes du Minéfi.

Le secrétaire général préside en outre le comité des directeurs, qui réunit les 19 directeurs du Minéfi et les chefs de service des inspections et corps de contrôle. Ce comité se réunit désormais une fois par mois, et débat de toutes les questions générales touchant à l'organisation et au fonctionnement du ministère.

La mise en place de conseils stratégiques interdirectionnels, présidés par le ministre, a également pour objectif de renforcer la capacité de pilotage du Minéfi sur les grands enjeux de politique économique : il en est ainsi du conseil de stratégie « globalisation et Europe », animé par la direction des relations économiques extérieures (DREE) et le Trésor, et du conseil du développement économique et de la stratégie industrielle, animé par un secrétariat permanent composé du Trésor, de la DIGITIP et de la DGEMP. Un conseil pour la nouvelle constitution budgétaire a également été mis en place.

b) - La réforme de ses structures et de ses moyens d'action, débouchant, après l'échec de la mission 2003, sur le processus actuel de « réforme-modernisation »

Ces dernières années ont été marquées par le lancement en avril 1999 de la mission « Champsaur-Bert », dite « Mission 2003 », faisant suite au rapport « Boisson-Milleron » de février 1998, puis au rapport de la mission d'analyse comparative des administrations fiscales, remis en mars 1999 (rapport « Lépine »). La Mission 2003 a débouché sur un projet de réforme du ministère, comprenant un remodelage des frontières de la DGI et de la DGCP, destiné à améliorer la qualité des services rendus à l'usager et à permettre à terme une réduction du coût de la collecte fiscale. Ce premier projet a été abandonné à la suite de mouvements sociaux au premier trimestre 2000. Sous l'autorité de M. Laurent Fabius, un processus de « réforme-modernisation »⁽⁸⁶⁾, axé sur les expérimentations, la mise en commun des moyens et la concertation avec les syndicats lui a été substitué.

S'il est trop tôt pour faire le bilan de ce processus, les premières réalisations de la « réforme-modernisation » permettent d'apprécier sa logique d'ensemble, structurante pour l'avenir du ministère.

• La réforme-modernisation est composée de plusieurs volets, d'importance inégale :

. Un volet central, « l'interlocuteur fiscal unique », qui comprend lui-même plusieurs compartiments :

1) Un projet majeur, la création d'une direction des grandes entreprises (DGE), qui est arrivé à terme début 2002. Cette direction, créée sous forme de service à compétence nationale, assume les tâches d'assiette et de recouvrement des impôts de 23 000 entreprises. Dotée d'effectifs réduits (214 agents), majoritairement issus de la direction des impôts, elle constitue un exemple de structure transcendant le partage de compétence DGI-DGCP.

2) Un programme fédérateur, visant la mise en place d'un compte fiscal simplifié (programme COPERNIC).

⁽⁸⁶⁾ Le lancement du processus de « réforme-modernisation » a été annoncé par le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie lors du CTPM du 28 avril 2000.

Le compte fiscal simplifié doit réunir à terme dans un seul système d'information, accessible au contribuable, les éléments nominatifs relatifs à l'assiette et à la perception de ses impôts. Conduit en commun par la DGI et la DGCP, ce programme implique la refonte en profondeur des systèmes d'information de ces deux directions pour surmonter les divers cloisonnements qui empêchent les échanges d'information entre elles et nuisent à la qualité des services rendus aux usagers. Les études de cadrage menées courant 2001 devaient déboucher début 2002 sur la définition d'un plan d'action opérationnel 2003-2005, proposant des stratégies de migration de l'état actuel vers le système d'information cible.

Parallèlement à cette réforme en profondeur des systèmes d'information, le programme COPERNIC fédère plusieurs initiatives destinées à offrir des services nouveaux aux usagers et aux agents, bénéficiant de l'apport des technologies de l'information et de la communication, et dont les premiers effets devaient être tangibles dès la fin 2001 et en 2002 : il en est ainsi du portail fiscal, qui intégrera dans sa seconde version (portail cible) des fonctions de personnalisation avancée et une fonction d'accès authentifié pour diverses procédures. L'ensemble des données relatives à la situation fiscale d'un usager –particulier ou entreprise– devrait être prochainement accessible aux agents des deux réseaux et mis à disposition du contribuable concerné, via l'intranet du ministère ou via internet. Les actions programmées pour la période 2001-2002 doivent contribuer à la réalisation de « l'e-ministère », autre volet de la « réforme modernisation ».

Sur le plan organisationnel, la création d'un service à compétence nationale (SCN), commun à la DGI et à la CP, le recrutement de grande ampleur réalisé au premier semestre 2001⁽⁸⁷⁾, la création d'un chapitre budgétaire spécifique sont des signes de la montée en puissance du programme COPERNIC.

3) Des expérimentations locales, visant à favoriser un accueil « coopératif » du contribuable par les réseaux DGI et CP, en mettant à profit les technologies intranet. :

- prise en charge des demandes des contribuables et répercussion sur le service compétent grâce à un intranet commun aux deux directions. Ces expérimentations, dont le ministre a décidé la généralisation début 2002, visent à simplifier les démarches des contribuables face à l'administration fiscale, sans toucher aux compétences et sans modifier les structures locales des deux directions ;
- sur neuf sites, la mise en réseau s'est vue adjoindre un accueil physique des usagers par une cellule commune au Trésor Public et aux Impôts, également chargée de répercuter les demandes sur les services compétents (certaines demandes pouvant néanmoins, dans les expérimentations les plus élaborées, être traitées directement par le service d'accueil commun). A la suite du bilan de cette opération réalisé courant 2001, il a été décidé de promouvoir cette formule au cas par cas, en favorisant l'harmonisation des politiques immobilières des deux directions.

4) Des actions tendant à réformer l'organisation interne des différentes directions, de manière à accroître l'efficacité de leur action :

- création d'un centre d'appel téléphonique de la DGI (centre Impôt services), chargé de donner des informations non nominatives sur l'assiette et le recouvrement. Il a été décidé début 2002 d'augmenter les capacités du premier centre, implanté à Lille, et de créer deux nouveaux centres à Rouen et à Nancy ;

⁽⁸⁷⁾ L'équipe en charge de la maîtrise d'ouvrage devait compter 150 agents en novembre 2001, et atteindre 250 agents mi-2002. A cette date, 450 équivalents temps plein devraient être mobilisés, au titre de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

- rapprochement centres des Impôts et recettes visant à faciliter les démarches fiscales des entreprises et des professions libérales. Ce rapprochement peut prendre plusieurs formes, le recours à l'un des trois modules proposés par la direction des impôts au plan national dépendant du contexte propre à chaque direction départementale des services fiscaux ;
- création de pôles de recouvrement contentieux au sein de la DGCP, qui bénéficieront du renfort d'un pôle de soutien national installé à Chatellerault.

. L'interlocuteur économique unique

Ce volet, qui associe les différents services déconcentrés impliqués dans l'appui économique aux entreprises, présente des analogies avec l'intranet commun DGI-CP. Il permet également la prise en charge des demandes des entreprises par tous les points d'entrée dans le réseau, et leur répercussion sur le service compétent grâce à une liaison intranet. L'activité de ce réseau, qui souffre d'un déficit de notoriété, demeure cependant modeste. La fréquentation du portail internet destiné aux entreprises est en revanche plus élevée.

. Un volet technologie de l'information

Ce volet, qui présente de véritables recoupements avec la première phase du projet COPERNIC, consiste à élargir l'offre de services aux citoyens grâce au développement des outils intranet et internet (télé-déclaration et télé-règlement de la TVA, possibilité de télé-déclaration et de télé-règlement de l'impôt sur le revenu, accompagnée d'une aide en ligne, téléprocédure « DEB sur le web », pour les déclarations d'échange de biens). Des progrès sont d'ores et déjà enregistrés sur ce volet : consultation en hausse du site du ministère, progression rapide des raccordements des agents à l'intranet ministériel.

. Les sites de proximité « Minéfi Services contact »

Répondant à des besoins très spécifiques d'accessibilité au service public (localités isolées, territoires confrontés à des problèmes économiques ou sociaux particuliers), les « MINEFI Services contact » offrent un service d'accueil de proximité, fondé sur le travail en réseau et les nouvelles technologies, et couvrant l'ensemble des fonctions économiques et financières du Minéfi. Les 11 sites d'expérimentation sont adossés à des trésoreries, dans des départements et des localités où les conditions d'accessibilité au service justifiaient un effort spécifique d'accueil.

• *Parallèlement au processus de réforme-modernisation, les directions du ministère ont fait évoluer leurs modes de fonctionnement*

Les actions de modernisation des directions ne se limitent pas à celles qui sont répertoriées dans le catalogue « réforme-modernisation ». Comme ces dernières, elles ont pour point commun la mise en réseau, le partage des compétence et la spécialisation de certains acteurs sur des tâches requérant une professionnalisation accrue : pour la DGCP, mise en place expérimentale à Lyon d'un pôle marchés publics, destiné à répondre aux questions relatives à la mise en œuvre des procédures de marchés publics, création expérimentale d'un centre d'encaissement destiné à centraliser et à traiter sur un même site tous les paiements non dématérialisés de deux départements (chèques, TIP) ; pour la DREE et la Direction du Trésor, fusion du réseau des conseillers commerciaux et des conseillers financiers en poste à l'étranger ; pour la DGI, réorganisation des structures dédiées au contrôle fiscal autour d'inter-régions (création de 10 DIRCOFI) ; pour la DGCCRF, projet de modernisation des services, visant notamment à permettre des contrôles supra-départementaux et régionaux.

• ***La création d'un chapitre spécifique, dans la loi de finances pour 2001, a donné au processus de réforme modernisation une traduction budgétaire***

Pour sa première année d'existence, les dépenses nettes du chapitre 37-92, intitulé « Réforme-modernisation du Minéfi », se sont élevées à 37,7 M€ (247,4 MF), comprenant à hauteur de 23,2 M€ (152,3 MF) des dépenses sur le programme COPENIC, pour l'essentiel effectuées par la DGI. Compte tenu des crédits non consommés en 2001, et des fortes hausses enregistrées en LFI 2002 sur les articles 91 « COPENIC » et 92 « rénovation de la gestion publique », le montant des crédits disponibles début 2002 atteindra 141,4 M€ (927,3 MF), en augmentation de 63% par rapport aux crédits disponibles début 2001.

Avec la création d'un chapitre spécifique, doté largement par rapport aux besoins de l'exercice, la « réforme-modernisation » a trouvé en 2001 une traduction budgétaire, principalement axée sur les systèmes d'information. A lui seul, ce chapitre ne représente cependant pas la totalité de l'effort budgétaire mobilisé par la réforme du ministère :

- indépendamment de COPENIC, une grande partie des efforts de modernisation est assumée par les directions dans le cadre de leurs dotations de fonctionnement : la mise en réseau de l'ensemble des agents du ministère, conduisant à la mise en place de 80 000 postes en 2001, a par exemple représenté une charge de près de 76,2 M€ (500 MF), imputée sur les dotations globales de fonctionnement au niveau déconcentré ;
- le programme COPENIC est également financé sur des ressources directionnelles (39,5% des ressources disponibles sur COPENIC étaient d'origine directionnelle en 2001).

• ***La modernisation des outils prime sur la réforme des structures, la question du coût d'intervention des services financiers demeurant posée***

Le ministère souligne que les réalisations de la « réforme-modernisation » s'inscrivent dans la droite ligne de la Mission 2003, dont elles mettent en œuvre les principales recommandations, grâce à une approche conjuguant pragmatisme et concertation. Il en est ainsi par exemple de la création de la DGE, ou du lancement du compte fiscal simplifié, qui répondent à des préconisations antérieures à janvier 2000. La création de centres d'appel, de centres d'encaissement et la mise en place de pôles de recouvrements contentieux figuraient également parmi les propositions de réforme du ministère.

Sur la méthode et dans ses conséquences, le processus de « réforme-modernisation » diffère cependant sensiblement de celui préconisé par la Mission 2003 :

a) Alors que les objectifs de la Mission 2003 impliquaient des modifications structurelles, et donc une rupture avec l'existant, le processus lancé au printemps 2000 paraît participer davantage de la modernisation du ministère que de la réforme. La majorité des projets se situe dans le cadre de l'organisation existante, les nouvelles technologies devant permettre de mieux partager l'information et de pallier les difficultés causées par le cloisonnement des services. La comparaison entre certaines recommandations de la Mission 2003 et les réalisations effectuées dans le cadre de la « réforme-modernisation » est à cet égard éclairante :

- à la création de structures communes, « hôtel des impôts des entreprises » et à plus long terme « hôtel des impôts des particuliers », se substitue dans le processus de « réforme-modernisation » la notion « d'accueil coopératif », qui ne sera au demeurant pas généralisé sous sa forme accueil physique. L'utilisation extensive de l'intranet par les agents du ministère, prolongée dans le cadre de COPENIC par une

offre de services sur internet, constitue la réponse principale du ministère, en dehors de la DGE, aux problèmes posés aux usagers par l'éclatement des missions entre plusieurs directions ;

- les pôles de recouvrement contentieux, qui comprenaient dans leur version « Mission 2003 » des unités spécialisées dans cette fonction, rassemblant des agents des deux directions, se traduisent dans leur version « réforme-modernisation » par la mise en réseau des acteurs du recouvrement, limitée aux agents du Trésor Public.

L'impact sur les structures du projet COPENIC apparaît ambivalent : épine dorsale de la réforme préconisée par la Mission 2003, l'instauration d'un compte fiscal unique peut être l'instrument d'une approche plus conservatrice, et permettre de faire l'économie d'une réforme structurelle, en réduisant les dysfonctionnements liés à l'éclatement des systèmes informatiques.

b) Grâce au partage d'informations, des progrès sont escomptés en termes d'efficacité, en termes de services rendus à l'utilisateur. Peu de progrès sont en revanche prévisibles en termes d'efficience, la « réforme-modernisation », contrairement à la Mission 2003, ne mettant pas la diminution des coûts au centre de ses objectifs. Le deuxième contrat d'objectifs et de moyens de la DGI, conclu après le lancement de la « réforme-modernisation », prévoit que cette direction optimise la gestion de ses moyens notamment en améliorant la connaissance de ses coûts. Contrairement à la première version de ce contrat, négociée fin 1999, il ne comporte plus aucun engagement de réduction progressive des emplois et des effectifs, permettant, comme initialement prévu, de redéployer des postes budgétaires vers d'autres administrations.

Le maintien de l'architecture d'ensemble des structures existantes limite par construction les économies qui pourraient être attendues d'un processus de modernisation, qui nécessite par ailleurs des investissements coûteux (cf. les investissements consentis pour la première phase de COPENIC). Il ne fait toutefois pas obstacle à une adaptation progressive des services territoriaux des directions concernées. En l'absence de réforme structurelle, et dans un contexte de montée en puissance des grands projets informatiques du ministère, la charge budgétaire associée au fonctionnement des services financiers ne peut dès lors que s'alourdir.

c) - La préparation du ministère à la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances, dans laquelle il est appelé à jouer un rôle moteur

Avec la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), la direction du budget s'est mobilisée au cours de l'année 2000 pour préparer, du côté gouvernemental, la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative à la préparation et au vote des lois de finances. La direction du budget entend jouer un rôle moteur dans les chantiers de mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi organique, qui ont commencé leurs travaux dès l'année 2001. La direction générale de la comptabilité publique sera également fortement mise à contribution, dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau référentiel comptable, et dans le cadre de la réflexion sur la réorganisation de la chaîne de contrôle.

Parallèlement, le ministère consent un effort sensible pour la refonte des applications budgétaires et comptables de l'État, à travers son implication dans le projet ACCORD, dont l'aboutissement à l'horizon 2005 sera déterminant pour la mise en œuvre de la nouvelle loi organique. La création début 2002 d'un service à compétence nationale devrait permettre de renforcer le caractère interministériel de ce projet, dont le financement demeure néanmoins retracé, en prévision et en exécution, dans le budget du ministère.

Au delà de son rôle de donneur d'ordre, le Minéfi va devoir s'appliquer à lui-même les principes posés par la nouvelle loi organique. Le ministère considère aujourd'hui avec prudence toute perspective de redéfinition des frontières des agrégats organiques, conduisant à

l'identification de missions transversales aux grandes directions. Si cette approche conservatrice se confirme, une contradiction risque d'apparaître entre le rôle moteur qu'entend jouer le Minéfi au plan interministériel pour la mise en œuvre de la LOLF, et la prudence dont il fera preuve en interne pour faire évoluer la structure de son budget.

d) - L'évolution des effectifs et des rémunérations, dans un contexte marqué par la « refondation juridique » du système indemnitaire

• *Sur les trois dernières années, on observe une relative stabilité des emplois et des effectifs du ministère :*

Après l'absorption en 1999 des effectifs de l'industrie, du commerce et artisanat, les emplois et les effectifs du ministère n'ont pas connu d'évolution marquée :

- le « vert » présentant le budget voté de 2001 recensait 179 476 emplois budgétaires, soit une diminution de 0,13% par rapport à la loi de finances initiales pour 2000, succédant à une diminution de 0,32% par rapport à la loi de finances initiale pour 1999 ;
- on constate une quasi stabilité des effectifs sur la période 1999-2001, concernant aussi bien les effectifs réels (188 406 agents rémunérés sur des emplois budgétaires en 2001 d'après les informations transmises par le service de contrôle des dépenses engagées) que les équivalents temps plein (178 485 EATP selon les mêmes sources).

Malgré l'effort représenté par la publication d'un bilan social du ministère, dans le cadre du rapport d'activité 2000 du Minéfi, l'appréciation de l'évolution des effectifs se révèle toujours difficile. Les services à compétence horizontale, tels le service de contrôle des dépenses engagées et la DPMA, collationnent les données transmises par les grandes directions, elles-mêmes engagées dans une refonte de leurs systèmes d'information de la gestion des personnels. Le suivi des effectifs ne correspondant pas à des emplois budgétaires apparaît particulièrement aléatoire, surtout lorsque les rémunérations sont imputées sur des chapitres de fonctionnement.

La situation actuelle rend délicat le pilotage central des effectifs du ministère, et plus encore leur gestion prévisionnelle. Dans ces conditions, on comprend mieux l'affirmation figurant dans le bilan social selon laquelle « la modernisation des systèmes d'information relatifs à la gestion des ressources humaines et leur ouverture à la gestion prévisionnelle constituent un enjeu essentiel pour la réforme modernisation en cours ».

• *La stabilité globale des effectifs du Minéfi recouvre un certain nombre de redéploiements internes*

Ces redéploiements sont principalement les suivants :

- dans le PLF 2001, redéploiements vers la Commission de Régulation de l'Electricité (80 emplois), le Conseil de la Concurrence (10 emplois), l'Autorité de Régulation des Télécommunications (10), la DGCCRF (12) et les juridictions financières (3), ces créations étant financées par des suppressions d'emplois à la DGI (46), la DGCP (34), la DGDDI (4), l'INSEE (4) et l'Administration générale (26) ; dans le PLF 2002, redéploiements au bénéfice de missions prioritaires, gagés par des suppressions (renforcement des missions de sécurité, avec notamment la création de 27 emplois à la DGCCRF et de 25 emplois d'experts techniques pour les DRIRE) ;
- des efforts notables sont faits pour adapter les effectifs à l'évolution des tâches : création de la direction des grandes entreprises (214 emplois), mise en place des

équipes de projet COPENIC et ACCORD (215 emplois mobilisés par la création des SCN COPENIC et ACCORD en 2001, 121 en 2002), constitution de différentes équipes pour la mise en œuvre de la loi organique, mise en place des centres « Impôts services » et des centres d'encaissement, prise en charge par les services de la gestion de la prime pour l'emploi.

- ***Le passage à l'ARTT mobilise des réserves de productivité***

L'accord sur la réduction du temps de travail (ARTT) est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2002. Cet accord, réalisé à emplois budgétaires pratiquement constants, s'est appuyé sur de nombreuses expérimentations, conduites avec le concours d'une assistance externe. Dès le 1^{er} octobre 2001, sa mise en œuvre était anticipée pour 60% des effectifs du ministère.

Le passage à l'ARTT a été facilité par la mise en œuvre d'un plan de résorption des vacances d'emploi visant à accroître les effectifs réels en poste et à améliorer l'adéquation des effectifs aux besoins. Le ministère indique par ailleurs que le passage aux 35 heures sans création d'emplois dans le projet de loi de finances pour 2002 a été rendu possible par la suppression ou l'allègement de certaines tâches (arrêt de l'activité de gestion des fonds particuliers par le réseau du Trésor Public, transfert des activités de contrôle des véhicules à usage spécifique de moins de 3,5 tonnes des DRIRE vers les centres de contrôle technique des véhicules légers), ainsi que par la mobilisation des gains de productivité du Minéfi.

Les réserves de productivité mobilisées par le Minéfi pour réaliser le passage à l'ARTT n'ont pas fait l'objet d'une évaluation préalable. L'impact de la réduction du temps de travail sur les effectifs et sur les résultats du Minéfi ne pourra être véritablement apprécié qu'à la fin 2002.

- ***La poursuite de l'effort de modernisation et de refonte des systèmes d'information devrait permettre de dégager de nouveaux gains de productivité***

Le ministère souligne le caractère nécessairement progressif des gains de productivité induits par la « réforme-modernisation » et par la refonte des systèmes d'information. La mise en place de nouveaux outils au service de l'utilisateur conduirait par ailleurs à observer, durant une période sans doute transitoire, un accroissement de la charge de travail des services (formation en particulier).

Pour ce qui concerne l'avenir, le ministère note « qu'au-delà de 2002, il dégagera de nouveaux gains de productivité, notamment grâce à la poursuite d'un effort sensible de refonte et de modernisation de ses systèmes d'information. L'utilisation qui sera faite de ces gains de productivité dépendra évidemment des objectifs prioritaires qui seront assignés au Minéfi au cours de la prochaine législature ».

On comprend que les réalisations effectuées dans le cadre du processus de « réforme-modernisation » ne puissent produire leurs effets qu'à moyen terme, une fois les agents formés et les systèmes d'information stabilisés.

Il n'en reste pas moins que le passage à un mode de traitement industriel des opérations d'encaissement, la simplification des procédures, la mise en place d'un compte fiscal unique, et plus généralement la refonte et la modernisation des systèmes d'information, devraient

permettre au Minéfi de dégager dans les années à venir des gains de productivité, qui devront être mesurés⁽⁸⁸⁾.

• *Le Minéfi se prépare à l'entrée en vigueur d'un nouveau régime indemnitaire, qui devrait être effective en 2003*

Dans son rapport de décembre 1999 sur la fonction publique de l'État⁽⁸⁹⁾, la Cour avait souligné les carences juridiques du mécanisme de rémunérations accessoires du Minéfi. Le système actuel devrait bientôt disparaître au profit d'un nouveau régime, dont l'architecture a été validée dans un cadre interministériel, et qui, une fois l'ensemble des textes adoptés, devrait entrer en vigueur début 2003.

Bien qu'il soit trop tôt pour expertiser ce nouveau dispositif, on ne peut que se féliciter de l'effort de régularisation des mécanismes de rémunération accessoire. Le nouveau système gagnera en transparence par rapport au système antérieur, dont une grande partie reposait sur des mécanismes extra-budgétaires. L'harmonisation des primes trouvera en revanche sa limite dans le maintien d'une modulation par fonctions et par directions.

La mise en place de ce nouveau régime sera assortie pour les agents du ministère d'une garantie de maintien du niveau des rémunérations antérieures. A partir des informations transmises à la Cour, il n'était pas possible d'évaluer début 2002 le coût global du passage au nouveau régime indemnitaire, présenté par le ministère comme temporaire et limité.

L'impact budgétaire des régimes transitoires instaurés dans les directions ayant récemment réintégré dans le budget leurs dépenses de rémunérations accessoires s'est élevé en 2001 à 19,8 M€ (130 MF) pour la DGCP et à 1,1 M€ (7 MF) pour la Douane.

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

1) - Les grandes données de l'exécution budgétaire

a) - Evolution d'ensemble

Sur la période 1999-2001, la variation des crédits initiaux est de 53% à périmètre courant (impact des transferts industrie, commerce et artisanat et charges communes). En raison de la profonde restructuration du budget du Minéfi en 2000, une analyse à périmètre constant⁽⁹⁰⁾ nécessite sur cette période une décomposition du budget du ministère par grandes catégories d'agrégats, qui transparaît dans le tableau suivant :

(88) On rappellera que le premier contrat d'objectifs et de moyen de la DGI évaluait à 3 000 équivalents emplois C les gains d'efficacité susceptibles d'être dégagés au cours de la période 2000-2002 par les mesures de modernisation et de simplification : après redéploiements internes, ces gains devaient se traduire par une diminution de 1 380 emplois budgétaires de la DGI.

(89) Rapport public particulier sur la fonction publique de l'État, décembre 1999.

(90) La progression des dépenses nettes à périmètre constant ne peut être connue avec précision, les dépenses extra-budgétaires réintégrées dans le budget général ne pouvant être isolées en exécution. Pour les besoins de l'analyse, on suppose un niveau de dépenses égal à celui des crédits inscrits à ce titre en LFI.

Tableau 33 – Evolution des crédits initiaux et des dépenses nettes – 2000-2001
en millions d'euros

	2000		2001	
	crédits LFI	dépenses nettes	crédits LFI	dépenses nettes
Minéfi				
Total	13 834,1	13 463,6	14 142,7	13 742,2
En MF	90 745,7	88 315,3	92 770,0	90 142,6
variation/ exercice précédent (périmètre courant)	49,6%	66,8%	2,2%	2,1%
variation/ exercice précédent (périmètre constant)	1,6%	2,7%	-0,6%	1,4%
dont services financiers				
Total	9 757,9	8 273,7	10 282,3	8 576,4
variation/ exercice précédent (périmètre courant)	5,6%	2,5%	5,4%	3,7%
variation/ exercice précédent (périmètre constant)	1,6%	2,6%	0,8%	1,9%
dont charges communes				
Total	1 485,9	1 631,4	1 419,0	1 594,4
variation/ exercice précédent (périmètre courant)	-10,3%	-13,5%	-4,5%	-2,3%
variation/ exercice précédent (périmètre constant)	-10,3%	-13,5%	-4,5%	-2,3%
dont industrie				
Total	2590,3	3558,5	2 441,4	3 571,4
variation/ exercice précédent (périmètre courant)	8,4%	-8,8%	-5,7%	0,4%
variation/ exercice précédent (périmètre constant)	3,7%	-9,7%	-3,7%	1,8%

b) - Appréciation générale sur l'exécution 2001 des dépenses relatives aux services financiers

L'exécution budgétaire 2001 est apparue plus tendue que la précédente. Après neutralisation des modifications de périmètre, l'exécution 2001 se caractérise en effet par les éléments suivants :

1) Une progression des dépenses nettes sur les services financiers (+1,9%) plus marquée que celle des crédits initiaux (+0,8%).

2) Une augmentation significative des dépenses de personnel, qui atteignent 6 556,8 M€ (43 009,9 MF) en fin d'exécution 2001. A périmètre constant, l'augmentation est de +3% par rapport à l'exécution 2000, alors que la progression des crédits inscrits en LFI était restée limitée à +0,7%.

Ce décalage s'explique en premier lieu par l'impact en gestion des revalorisations de traitement accordées fin 2000, qui n'avaient pas été intégrées dans la loi de finances pour 2001. Il s'explique en second lieu par l'augmentation des dépenses de rémunérations indemnitaires (+4,5% en 2001). La hausse du taux de consommation des crédits ouverts, qui passe pour les primes de 94,5% à 99,3%, fait disparaître la marge constituée dans le cadre du processus de rebudgétisation. La progression des dépenses de primes tient d'une part à l'impact des revalorisations de traitement sur les rémunérations accessoires, et d'autre part au processus de refondation juridique des primes, qui a conduit certaines directions (direction générale des douanes et des droits indirects -DGDDI- et DGCP) à mettre en place des régimes indemnitaires provisoires plus coûteux que les régimes précédents, financés en partie par des mécanismes extra-budgétaires. La progression enregistrée en 2001 sur l'ensemble des dépenses de rémunération est consolidée par la LFI 2002, entraînant une hausse des crédits votés de 3,4% par rapport à la loi de finances initiales pour 2001.

3) Les dépenses nettes de fonctionnement courant des services s'établissent à 1 727,4 M€ (11 330,9 MF) en fin d'exécution 2001. Elles augmentent fortement par rapport à l'exécution 2000 (+3,6% à périmètre constant), en dépit d'un processus de régulation associant annulations de crédits, pour les directions qui ne sont pas couvertes par un contrat d'objectifs et de moyens, et objectif de report minimum sur l'exercice 2002. Les dépenses d'équipement informatique des directions, et notamment de la DGI, expliquent en partie cette progression.

5) Les dépenses de modernisation imputées sur les chapitres spécifiques « Réforme modernisation » et « Modernisation du système budgétaire et comptable » ne pèsent que faiblement sur l'exécution 2001. Les crédits disponibles en fin d'exercice et les dotations votées pour 2002 autorisent une montée en puissance de la consommation budgétaire en 2002, notamment en ce qui concerne le programme interministériel ACCORD, inscrit en prévision et en exécution dans le budget du Minéfi.

6) Les dépenses d'investissement des services s'établissent à 141,1 M€ (925,5 MF) à la fin 2001. Elles diminuent de 11,7% par rapport à l'exécution 2000, où elles avaient enregistré une progression de 9,6% par rapport à 1999.

Conjuguée avec la baisse des coûts de recensement et enquêtes, découlant de l'achèvement de l'opération de recensement, et les économies réalisées sur le financement d'expositions internationales, aucune opération n'étant programmée pour 2001 et 2002, cette diminution contribue à contenir l'évolution des dépenses sur les services financiers à 1,9%.

Abstraction faite des opérations de rebudgétisation et des autres modifications de périmètre, les facteurs d'alourdissement de la dépense qui ont pesé sur l'exercice 2001 seront également présents en 2002, certains éléments de hausse (revalorisations de traitement) étant consolidés en loi de finances. Compte tenu de la montée en puissance du processus de « réforme-modernisation », on peut craindre, en l'absence d'action sur les structures, un nouvel alourdissement des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services financiers.

L'allègement des coûts induits par les procédures financées sur les agrégats charges communes et sur les agrégats industrie permet de limiter l'impact de cet alourdissement sur la dotation allouée au ministère. Elle n'enlève rien à la nécessité de mieux évaluer et de maîtriser la progression des coûts de fonctionnement et d'équipement du Minéfi

2) - La gestion des autorisations budgétaires

a) - Régularité de l'exécution budgétaire

Les éléments portés à la connaissance de la Cour par le service de contrôle des dépenses engagées ne font pas apparaître de problème de régularité significatif affectant l'exécution budgétaire 2001.

La Cour relève toutefois l'intervention en fin d'exécution d'un virement de crédit d'un montant de 28 M€ (184 MF) au profit de l'article 43 du chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services – Applications interministérielles de comptabilité SIGMA et ACCORD », ayant pour effet d'augmenter le montant des crédits reportables sur le projet informatique interministériel ACCORD. Le montant des crédits ouverts sur cet article avant le décret de virement du 27 décembre 2001 apparaissait largement suffisant pour couvrir les engagements effectués au titre d'ACCORD : les crédits ouverts s'élevaient à 49,8 M€ (326,4 MF), à comparer à des montants de crédits engagés et de dépenses nettes s'élevant respectivement à 35,7 M€ (234,1 MF) et 12,6 M€ (82,7 MF) en fin d'année.

Si l'objet de ce virement était de permettre au ministère de faire face aux dépenses prévisionnelles d'ACCORD en 2002, une augmentation de la dotation en loi de finances initiale pour 2002 (30,5 M€ ou 200 MF) aurait été plus claire. Compte tenu des enjeux représentés par le projet ACCORD, une plus grande transparence de la gestion budgétaire serait souhaitable.

b) - Respect de l'autorisation parlementaire et régulation

• Malgré la diminution des rattachements de fonds de concours, les crédits votés ne reflètent encore que partiellement les crédits disponibles en cours d'exercice

Les crédits disponibles en exécution diffèrent encore fortement des crédits votés, en raison de plusieurs facteurs :

1) L'importance des reports de l'année précédente, qui ont représenté en 2001 un montant de 1 613,1 M€ (10 581 MF), en progression de 62,5 M€ (409,8 MF) par rapport à 2000. Ils atteignaient en 2001 11,3% des crédits votés. Sur les périmètres services financiers et industrie, la consommation des crédits est conditionnée en 2001 comme en 2000 par un objectif de report minimum fixé dans le cadre de la régulation budgétaire. L'évolution des reports est donc pour partie imputable à une action volontariste visant à limiter en cours d'exécution la consommation des crédits ouverts.

2) L'importance des transferts opérés en cours d'exécution. Sur les chapitres de rémunération, l'inscription en loi de finances initiale des crédits correspondant aux cotisations sociales, opérée en deux temps, a permis de réduire à due concurrence les transferts effectués en cours d'exécution à partir du budget des *charges communes*. Celui-ci est en revanche toujours destinataire en exécution des crédits correspondant aux charges de pensions (partie 32, faisant l'objet en 2001 d'un transfert négatif de 1 754,9 M€ [11 511,5 MF]). Les crédits des agrégats industrie sont abondés en cours d'exécution par un transfert de la *défense* destiné à financer le CEA, représentant en 2001 un montant de crédits de paiements de 1 037,2 M€ (6 803,5 MF) et un montant d'autorisations de programme de 1 096,7 M€ (7 193,9 MF).

3) On note, en revanche, la poursuite de la décroissance des rattachements de fonds de concours, après la forte baisse enregistrée en 2000. Pour l'ensemble du ministère, les rattachements de fonds de concours diminuent de 382 M€ (2 505,5 MF) en 1999 à 130,7 M€⁽⁹¹⁾ (857,4 MF) en 2001.

• L'exercice 2001 a été marqué par une régulation faisant peser une contrainte inégale sur les différentes directions

Le Minéfi s'est vu imposer en 2001 comme en 2000 une régulation de ses dépenses. Ce processus a débouché sur un montant total d'annulations de crédits de paiement de 152,6 M€ (1 001,2 MF), complété par 93,3 M€ (612,3 MF) d'annulations d'autorisations de programme. La régulation 2001 s'est également traduite par un objectif de report minimum des crédits vers la gestion 2002, fixé à 747,8 M€ (4 905 MF) en mai, et ramené à 720,9 M€ (4 729 MF) en novembre.

La régulation exercée en 2001 sur le budget du Minéfi appelle les observations suivantes :

- l'impact des annulations sur les crédits de paiement des services financiers a atteint 73,7 M€ (483,5 MF), contre 45,6 M€ (299,4 MF) en 2000. Alors qu'en 2000 la contrainte associée à la régulation s'était révélée limitée (une partie des contributions

⁽⁹¹⁾ Chiffres transmis par le service de contrôle des dépenses engagées.

concernait des crédits devenus sans objet), cette contrainte est apparue plus forte en 2001 ;

- les chapitres consacrés à la modernisation n'ont été que faiblement mis à contribution (0,3 M€ [2 MF]) d'annulation sur le chapitre 37-92 « Réforme modernisation du ministère », 0,6 M€ [4 MF] d'annulation sur le chapitre 37-93 « Actions de modernisation budgétaire et comptable ». Le chapitre concernant la « Réforme modernisation » s'est cependant vu imposer un objectif de report minimum de 38,1 M€ (250 MF), pour un montant de crédits ouverts de 86,6 M€ (568,1 MF) ;
- les moyens de fonctionnement des services ont été fortement ponctionnés, la contribution la plus élevée provenant du chapitre 34-98 (montant total des annulations : 55,3 M€ [362,9 MF]). Pour la seule DGCP, les annulations ont représenté un montant de 32,5 M€ (213,5 MF), les crédits de l'administration centrale (article 34-98-12) subissant par ailleurs une annulation de 15,6 M€ (102,1 MF) ;
- les crédits de fonctionnement des directions sous contrat d'objectifs et de moyens (DREE et DGI)⁽⁹²⁾ ont été intégralement préservés, conformément aux termes de ces contrats. L'absence de mesure d'annulation sur les dépenses de la DREE et de la DGI s'est de plus accompagnée d'opérations de virements leur permettant de faire bénéficier leurs chapitres de fonctionnement des économies réalisées sur les dépenses de rémunération. Dans un contexte de renforcement de la contrainte budgétaire, la conjonction de ces deux particularités peut poser un problème de pilotage du budget du ministère et d'égalité de traitement des différentes directions ;
- la contrainte imposée par l'obligation de report minimum est plus difficile à apprécier. Si elle contribue à la maîtrise de la dépense en cours d'exercice, elle se traduit également par un gonflement des crédits reportables sur l'exercice suivant. Ce gonflement accroît d'autant l'écart entre les crédits votés par le Parlement et les ressources disponibles pour l'administration, écart qui devra diminuer fortement lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.

C - LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE GESTION ET L'APPRÉCIATION DES MOYENS EMPLOYÉS

1) - Un dispositif de contrôle de gestion dont le degré d'élaboration varie selon les directions

a) - Pertinence des agrégats budgétaires et des indicateurs

• *Une structuration reflétant l'organisation administrative actuelle*

1) Les anciens services financiers sont regroupés au sein d'agrégats organiques, correspondant d'une part à l'administration centrale (qui recouvre depuis 1999 les moyens en personnel de l'industrie comme du commerce et de l'artisanat), d'autre part aux grandes directions à réseau du Minéfi. Pour l'essentiel, ces agrégats recouvrent les moyens en personnel et en fonctionnement mis à la disposition des services pour accomplir leurs missions. Un nouvel agrégat organique, consacré aux moyens des DRIRE et de leur direction de tutelle, la DARPMI, a été créé en loi de finances initiale pour 2002.

⁽⁹²⁾ Les contrats d'objectifs et de moyens signés par la DREE et la DGI fixent à ces directions des objectifs en termes d'accomplissement de leurs missions et d'optimisation de leur gestion, en leur garantissant, sur une base pluriannuelle, un niveau d'emploi et de crédits, ainsi que des règles de gestion budgétaires assouplies.

2) A l'exception des moyens en personnel et des crédits de fonctionnement courant, les chapitres issus de l'Industrie et du Commerce et Artisanat sont intégrés dans des agrégats de « programmes d'intervention », clairement séparés des agrégats services financiers. Ces agrégats regroupent les crédits de politique industrielle par grands secteurs d'intervention, dans des assemblages quelque peu hétéroclites⁽⁹³⁾. Il en va de même pour le commerce et pour l'artisanat, au sein d'un agrégat unique.

3) Les agrégats « charges communes » rassemblent des chapitres d'intervention et d'investissement dont la gestion n'est effectuée par aucune des grandes directions à réseau (ils sont pour l'essentiel gérés par la Direction du Trésor). Ces agrégats semblent définis par défaut, la répartition entre dépenses administratives, action économique et action internationale ne répondant ni à une approche organique ni à une approche par missions.

Interrogé sur la perspective de structuration du budget en missions et programmes, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique, le Minéfi se montre prudent sur les conséquences qui pourront en être tirées dans un avenir proche sur le périmètre des différents agrégats. Mettant en avant la nécessaire concertation, et le caractère encore très précoce de cette réflexion, le ministère n'entend pas remettre en cause à court terme la logique qui préside notamment à la définition des agrégats des services financiers.

• **Un dispositif d'objectifs et d'indicateurs en cours d'élaboration**

Le ministère a entrepris depuis plusieurs années un travail d'évaluation des coûts, de définition d'objectifs et de construction d'indicateurs, sur lequel la Cour se réserve la possibilité de porter en temps utile une appréciation de fond, dans la perspective ouverte par la nouvelle loi organique sur les lois de finances.

Les objectifs et indicateurs associés aux agrégats « organiques » se répartissent en trois catégories :

1) Efficacité socio-économique

Parmi l'ensemble des directions, la DGI est celle qui est allée le plus loin dans l'élaboration d'indicateurs d'impact, destinés à mesurer les résultats atteints dans la promotion du civisme fiscal, à travers l'évolution du « taux de respect spontané des échéances déclaratives en matière de TVA », du « taux de respect spontané des échéances déclaratives en matière d'impôt sur le revenu » et du « coefficient de paiement à l'échéance ».

La DGCP dispose d'un indicateur censé refléter les résultats obtenus dans la maximisation du rendement financier du recouvrement de l'impôt, le « taux brut de recouvrement des impôts » entrant dans le champ de compétence du Trésor public. La DGCP dispose également d'un « taux d'encaissement spontané des impôts des particuliers », proche du coefficient de paiement à l'échéance utilisé par la DGI, mais dont l'exploitation est différente : complété par le « taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers », il est supposé mesurer l'effet de la simplification et de l'accélération des procédures d'encaissement, et non évaluer le comportement des contribuables.

Les indicateurs d'efficacité socio-économique de la DREE sont en cours de refonte. Calés sur le contrat d'objectif et de moyen DREE-Budget, les indicateurs actuels sont en effet en majeure partie des indicateurs quantitatifs d'activité, dont certains ont d'ores et déjà montré

⁽⁹³⁾ L'agrégat « Amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises » recouvre ainsi l'aide postale au transport de presse, les subventions aux écoles des mines et à SUPELEC, le contrôle et la régulation du secteur des postes et télécommunications, la normalisation et la certification.

leurs limites. La deuxième série d'indicateurs élaborée courant 2001 est censée pallier ces difficultés, et permettre de progresser vers un pilotage par objectifs intégrant des indicateurs de performance.

L'INSEE a introduit dans le PLF 2001 une série d'indicateurs qui sont pour la plupart des indicateurs quantitatifs d'activité. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la DGDDI ne disposent que depuis le PLF 2002 d'une batterie d'indicateurs qui sont pour l'essentiel, pour les Douanes, des indicateurs de moyens. L'agrégat DARPMI (direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie), créé en 2002, est encore dépourvu d'indicateurs.

2) Qualité de service

Les dispositifs d'amélioration de la qualité de service présentés par la DGI et la DGCP dans le « bleu » budgétaire reflètent les actions menées dans le cadre de la « réforme-modernisation » du ministère (centres d'appel, interlocuteur fiscal unique, développement des services en ligne, etc.). Ces dispositifs combinent engagements sur des standards de qualité, instauration d'indicateurs permettant de mesurer la rapidité des réponses aux demandes des usagers, certification pour les missions d'expertise économique et financière de la DGCP et pour le réseau de l'expansion économique à l'étranger.

3) Efficacité de la gestion

Pour la DGCP, la DGI et la DGDDI, l'efficacité de la gestion renvoie à un objectif de maîtrise des coûts, ceux-ci étant mesurés par le taux d'intervention des services financiers (on note dans le PLF 2002 l'introduction d'un taux d'intervention fiscal global, totalisant les coûts de gestion des opérations d'assiette et de contrôle de la DGI et les coûts de gestion du recouvrement assuré par le réseau du Trésor public).

La DREE et la DGCCRF répertorient dans les rubriques efficacité de gestion des objectifs qui renvoient surtout à l'amélioration de la qualité de cette gestion : contractualisation des relations avec les services déconcentrés sur la base de programmes d'objectifs et de moyens pour la DREE, pour la DGCCRF diminution de la part des tâches support et de gestion par rapport aux tâches directement liées aux missions, et renforcement de la professionnalisation des équipes.

En première analyse, on constate que la DGI, la DREE et le Trésor Public disposent d'un dispositif assez complet, bien que perfectible, de présentation de leurs objectifs, d'identification de leurs coûts⁽⁹⁴⁾ et de mesure de leurs résultats. Les autres directions et les agrégats de « programmes d'intervention » ont des dispositifs moins élaborés, comprenant des indicateurs d'activités encore sommaires. Les agrégats recouvrant les chapitres transférés du budget des charges communes en 2000 sont dépourvus d'indicateurs.

Des progrès peuvent encore être accomplis dans l'harmonisation des approches DGI-DGCP sur le recouvrement fiscal. Des progrès doivent par ailleurs être réalisés pour mettre à niveau les directions encore peu engagées dans le contrôle de gestion, et pour faire rentrer dans cette logique les postes de dépenses budgétaires qui y échappent aujourd'hui totalement ou partiellement.

⁽⁹⁴⁾ La DGCP a précédé les autres directions dans l'évaluation de ses coûts de fonctionnement, en procédant à une ventilation analytique des coûts des services supports au bénéfice de ses différentes composantes « métiers ».

b) - Déclinaison dans les services

Dans les directions les plus avancées dans le pilotage par objectifs, la déclinaison dans les services des objectifs fixés au plan national repose sur des mécanismes contractuels : « diagnostics plan d'action » de la DGI, lettres de missions des trésoriers payeurs généraux, lettres de missions des chefs de postes d'expansion économique. Cette contractualisation comporte dans certains cas un volet « moyens » : il en est ainsi de la contractualisation sur une base triennale engagée par la DGCP avec trois trésoreries générales, qui bénéficient d'une plus grande lisibilité et d'une fongibilité de leurs crédits ; il en est ainsi également de la contractualisation engagée par avec trois grands réseaux de postes d'expansion économique (le réseau de la DREE en Allemagne, le réseau du Royaume-Uni, celui des États-Unis).

On notera par ailleurs que l'État a conclu des contrats d'objectifs et de moyens avec un certain nombre d'organismes subventionnés sur les crédits industrie (notamment avec l'association française de normalisation AFNOR et l'ANVAR). Cette démarche contractuelle n'a en revanche pas été étendue aux actions menées par les DRIRE.

Concernant la contractualisation horizontale entre le Budget et les directions du Minéfi, le ministère semble vouloir privilégier à l'avenir une contractualisation sur les objectifs, dont le volet moyens serait moins protecteur et moins exorbitant du droit commun que ne le sont les actuels contrats de la DREE et de la DGI. Il reste à savoir si les directions se montreront volontaires pour s'engager pleinement sur des objectifs avec des assurances moins fermes sur les moyens mis en œuvre.

III - JEUNESSE ET SPORTS

A - LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DES OBJECTIFS PRIORITAIRES

1) - L'évolution pluriannuelle

En loi de finances initiale pour 2001, 522,6 M€ (3 427,9 MF) ont été alloués au ministère de la jeunesse et des sports, soit une hausse de 7,8% par rapport aux crédits ouverts en 2000 à hauteur de 484,8 M€ (3 180,3 MF). Il s'agit du quatrième budget en augmentation depuis 1998. La progression globale des crédits ouverts est ainsi de 17,3% pour la période 1998-2001.

L'importance de cette évolution doit cependant être corrigée par diverses considérations.

- une partie de cette augmentation est due à des transferts de dotations, au profit du ministère de la jeunesse et des sports, de plusieurs catégories de dépenses inscrites antérieurement dans d'autres sections du budget général. Ces transferts s'élèvent à 15,3 M€ (100,6 MF) en 2001, dont 15,1 M€ (99,3 MF) au titre des cotisations patronales au régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'État et 0,20 M€ (1,3 MF) pour le fonctionnement des services de la jeunesse et des sports de la Nouvelle-Calédonie.

En neutralisant ces transferts, les moyens budgétaires du ministère n'augmentent plus que de 5,4% par rapport à 2000, et de 4,6% par an⁽⁹⁵⁾ en moyenne sur la période 1998 – 2001 ;

- cette évolution, bien que supérieure à la progression moyenne du budget de l'État, porte sur des masses qui demeurent globalement modestes. Le ministère de la jeunesse et des sports est, en effet, de tous les ministères, celui dont le budget est le plus faible⁽⁹⁶⁾ (0,2% du budget de l'État en 2001).
- d'autre part, elle est nettement plus faible en exécution, la progression pour la période 1998-2001 n'étant que de 10,4%. L'examen sur une période de neuf ans (de 1992 à 2000) montre même un recul de 6,3% de la part du budget du ministère de la jeunesse et des sports dans le total du budget de l'État (0,243% en 1992, et seulement 0,189% en 2000 du budget général de l'État).

2) - L'importance des comptes d'affectation spéciale

• *En loi de finances initiale*

Le budget du ministère de la jeunesse et des sports ne retrace cependant pas la totalité des moyens dont dispose réellement ce département, en raison de l'existence de deux comptes d'affectation spéciale :

- le Fonds national de développement du sport : 0,18 Md€ (1,2 MdF) de prévisions de recettes pour 2001 ;

⁽⁹⁵⁾ 1999 : +4,2% ; 2000 : +5,7% ; 2001 : +4,6%

⁽⁹⁶⁾ Ce constat reste vrai, même si l'on réintègre le FNDS et le FNDVA : 0,7 Md€ (4,6 MdF) au total en 2000, soit encore 25% de moins que le budget de l'*outre-mer*.

- le Fonds national de développement de la vie associative : 6,1 M€ (40 MF) de prévisions de recettes pour 2001.

Le FNDS permet de tripler les crédits d'intervention affectés au développement des activités sportives. Le rythme de progression de ses recettes est plus fort que celui des crédits ordinaires : +10,1% entre 2000 et 2001.

En tenant compte des dotations inscrites aux deux comptes d'affectation spéciale (Fonds national de développement du sport et Fonds national de développement de la vie associative), les moyens de paiement du ministère atteignent 711,5 M€ (4 666,9 MF) et sont en progression d'environ 8,3% (6% à périmètre constant) par rapport à l'année précédente et de 17,9% pour la période 1998-2001.

Tableau 34 – Evolution des crédits inscrits en loi de finances initiale – 1998-2001
en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	01/00	2002
LFI Crédits votés	445,4	464,5	484,8	522,6	7,8%	540,5
FNDS	154,6	154,6	166	182,8	10,1%	205,8
FNDVA	3,7	3,7	6,1	6,1	0%	9,9
Total	603,7	622,8	656,9	711,5	8,3%	756,2
En MF	3 959,5	4 084,6	4 309,3	4 666,9	8,3%	4 960,4

• *Le poids des comptes d'affectation spéciale dans l'ensemble des crédits disponibles*

Les crédits ouverts au titre des deux comptes d'affectation spéciale rattachés au ministère de la jeunesse et des sports sont, en 2001 comme en 2000, nettement supérieurs aux inscriptions figurant en loi de finances initiale. Ce mécanisme est particulièrement sensible pour le FNDS, compte tenu des masses financières concernées.

Le poids du FNDS dans les crédits disponibles au titre du ministère de la jeunesse et des sports est donc significativement plus élevé que ce qui apparaissait à l'examen des crédits ouverts en loi de finances initiale. Le FNDS représente, en effet, 36% des moyens budgétaires totaux mis à disposition de ce département ministériel en 2001 : FNDS 303,7 M€ (1 991,9 MF), FNDVA 7,6 M€ (49,8 MF) et ministère 540,5 M€ (3 545,2 MF).

• *Les interrogations sur l'avenir du FNDS et du FNDVA*

Le ministère de la jeunesse et des sports a entamé une réflexion sur l'évolution de ces deux comptes d'affectation spéciale, dont certaines modalités de fonctionnement sont en contradiction avec la nouvelle loi organique sur les lois de finances : ainsi, les recettes qui alimentent ces deux fonds devront désormais être directement liées à la nature des dépenses financées, ce qui n'est que partiellement le cas à l'heure actuelle.

La budgétisation éventuelle de ces deux fonds est envisagée, mais elle n'a pas la faveur du ministère car elle limiterait les possibilités de reports de crédits. Ces reports, qui sont actuellement très élevés, autorisent le ministère à financer des opérations exceptionnelles dans des conditions parfois incertaines : le report de la liquidation du comité français d'organisation de la Coupe du monde de football contribue à faire supporter par le FNDS, pour une durée encore indéterminée, le financement des subventions attribuées au titre du « fonds Fernand Sastre », dans des conditions qu'il conviendra d'éclaircir.

3) - Exécution globale du budget

- *La consommation globale des crédits disponibles*

Le taux de consommation des crédits disponibles est de 94% en 2001, légèrement supérieur à celui des deux exercices antérieurs. Si l'on tient compte du contrat de gestion qui a réduit les crédits réellement disponibles en prévoyant un minimum de report de 20,6 M€ (135 MF) sur 2002, le taux de consommation des crédits s'établit à 97,7%.

Tableau 35 – Exécution globale du budget de la jeunesse et des sports – 1998-2001
en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001
Crédits votés en LFI	445,4	464,5	484,8	522,6
Crédits disponibles	484,6	482,4	533,0	540,5
Dépenses nettes	459,2	450,8	494,5	508,0
Taux de consommation	94,7%	93,5%	92,9%	94%

- *La consommation par titre*

Ces taux globaux recouvrent toutefois des résultats différenciés lorsque l'on procède à un examen de la consommation par titre. Si le taux de consommation des crédits est élevé pour les titres III (97,2%) et IV (93,6%), les crédits des titres V et VI sont régulièrement sous consommés. En 2001, le taux de consommation des crédits sur les titres V (49%) et VI (60,9%) est du même ordre que pour l'exercice 2000.

4) - La répartition des crédits entre les agrégats

Les trois agrégats existants, « administration générale », « jeunesse et vie associative » et « sports et activités physiques » correspondent aux trois directions du ministère et permettent de suivre les actions traditionnelles du ministère en direction des jeunes et de l'éducation populaire d'une part, du sport de haut niveau et du sport de masse d'autre part.

Ils ne permettent pas, en revanche, de suivre l'évolution des dépenses engagées en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle, actions sur lesquelles le ministère a mis plus récemment l'accent.

L'analyse de la structure de répartition des crédits montre une nette stabilité au cours des exercices récents : (administration : 34%, jeunesse et vie associative : 26% et sports et activités physiques : 40%). Il convient cependant de noter que les crédits inscrits dans les comptes d'affectation spéciale, et en premier lieu ceux du FNDS, ne sont pas pris en compte dans l'agrégat « sport ». Si c'était le cas, cet agrégat serait très nettement prépondérant (60% de la masse totale des crédits).

Les actions traditionnelles du ministère en direction des jeunes et de l'éducation populaire d'une part, du sport de haut niveau et du sport de masse d'autre part, sont clairement identifiées aux chapitres 43-90 « Jeunesse et vie associative » et 43-91 « Sports de haut niveau et développement de la pratique sportive » du budget du ministère de la jeunesse et des sports.

Le ministère a mis plus récemment l'accent sur le développement de l'emploi des jeunes et l'action en faveur de leur insertion. Parallèlement, il a exprimé une volonté très nette de « consolider les capacités de formation » du ministère dans les métiers de l'animation et du

sport et aurait souhaité que ce nouvel axe de sa politique trouve également une traduction budgétaire clairement identifiée.

Les crédits « formation des animateurs et accompagnement de l'emploi » sont actuellement répartis sur les deux chapitres du Titre IV, sous les articles 80 et 90. Ils représentent 12,2 M€ (80,2 MF) en LFI pour 2001.

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

Le budget de l'exercice 2001 est caractérisé par une progression globale de 7,8% des moyens du ministère, qui masque cependant des évolutions par fonction très contrastées : si les crédits du titre III demeurent à peu près constants, à structure égale, les crédits d'intervention connaissent une forte progression (+11,6% par rapport aux crédits votés en 2000) alors que les dépenses en capital régressent de façon sensible : -48% sur les crédits de paiements du titre V et -30% sur les crédits de paiements du titre VI.

1) - Les autorisations d'emploi et les dépenses de personnel

Le nombre d'emplois inscrits au budget du ministère de la jeunesse et des sports demeure stable sur moyenne période : 6 741 en 2001, pour les emplois budgétaires proprement dits (chapitre 31-90 « Rémunération des personnels »). Aucune modification notable n'a affecté la structure de ces emplois.

Le chapitre 31-90 ne recense pas cependant la totalité des supports de rémunération dont dispose le ministère de la jeunesse et des sports, compte tenu de la présence sur d'autres chapitres de crédits permettant de rémunérer des personnels mis à la disposition de fédérations sportives ou recrutés par des associations. Au total, hors crédits FONJEP, les emplois rémunérés à partir de crédits inscrits au budget du ministère de la jeunesse et des sports en 2001 sont au nombre de 8 129, soit une augmentation de 60 emplois par rapport à 2000.

Les charges de personnel représentent environ la moitié des dépenses du ministère de la jeunesse et des sports (hors comptes d'affectation spéciale). Ce pourcentage est identique à celui de 2000, et en diminution par rapport aux deux exercices précédents.

2) - Les moyens des services

Les crédits ouverts au titre III, hors personnel, se sont élevés à 54,1 M€ (354,8 MF) en 2001, en progression de 8,8% par rapport à l'exercice précédent.

Les dépenses de fonctionnement sont lourdement grevées par le loyer des locaux abritant les services de l'administration centrale, rue Olivier de Serres, dans le XV^{ème} arrondissement de Paris, qui s'élèvent à 5,6 M€ (36,7 MF). Le déménagement de ces services est prévu à l'automne 2003, sur la ZAC de Paris Bercy.

3) - Les dépenses d'intervention

Les crédits ouverts au titre IV s'élèvent à 201,2 M€ (1 319,7 MF), en augmentation de 4,2% par rapport à l'exercice précédent. Les dépenses d'intervention progressent de 2,4% entre 2000 et 2001, soit un rythme très inférieur à celui des crédits inscrits en LFI et des crédits ouverts.

Les crédits déconcentrés ne représentent que 49% des crédits ouverts sur ce chapitre. La plupart des subventions versées aux associations sont encore attribuées directement par l'administration centrale.

Sur les crédits du chapitre 43-91 « Sports de haut niveau et développement de la pratique sportive » sont financées les subventions attribuées en faveur de la promotion du sport (46 M€ [302 MF]) de crédits ouverts en LFI et dont l'attribution est déconcentrée à hauteur des deux tiers, ainsi que les grandes manifestations sportives (18,6 M€ [122,1 MF]). Sous cet intitulé figure notamment le versement de l'indemnité due au titre de l'absence de club résident au consortium gestionnaire du Stade de France.

Sur le total du chapitre, les crédits déconcentrés représentent 57% des crédits initiaux.

4) - Les dépenses en capital

Les crédits de paiements disponibles relatifs aux dépenses en capital sont en forte diminution en 2001, puisqu'ils s'établissent à 23,4 M€ (153,3 MF), contre 30,55 M€ (200,4 MF) en 2000 (-23,5%). La diminution est encore plus sensible pour les ouvertures au titre de l'exercice, qui passent de 18,6 M€ (121,9 MF) en 2000 à 7 M€ (45,9 MF) en 2001.

Cette forte diminution des crédits de paiements intervient en 2001 au terme d'une longue période de sous-consommation massive des crédits inscrits sur les chapitres de dépenses en capital. Le taux d'engagement des AP n'est pas en cause : il s'établit à 90,1%.

Les explications fournies pour justifier le maintien de reports toujours significatifs demeurent peu satisfaisantes : des lenteurs dans le traitement des dossiers sont invoquées. Le ministère a lancé une étude afin de mieux connaître les conditions de traitement des dossiers et les points de blocage éventuels.

Tableau 36 – Evolution des reports de CP et des CP disponibles – 1999-2001
en millions d'euros

	1999			2000			2001		
	Reports N-1	Ouvrures N	Total CP	Reports N-1	Ouvrures N	Total CP	Reports N-1	Ouvrures N	Total CP
Titre V (ch 57-01)	5,3	9	14,3	8,7	10,3	18,9	9,4	4,2	13,6
Titre VI (ch 66-50)	7,0	4,7	11,6	6,4	8,3	11,6	7,0	2,8	9,8
Total	12,3	13,7	25,9	15,0	18,6	30,6	16,4	7,0	23,4
En MF	80,5	89,7	170,2	98,5	121,9	200,4	107,4	45,9	153,3

5) - Les modifications apportées aux autorisations budgétaires initiales

Le montant total du budget du ministère de la jeunesse et des sports n'a pas été modifié par la loi de finances rectificative. En revanche différentes opérations de nature réglementaire (essentiellement des reports de crédits) ont conduit à majorer les crédits ouverts en LFI d'un montant de 17,9 M€ (117,2 MF), soit +3,42%. Ce montant est inférieur à celui des trois exercices précédents, et notamment à celui de l'exercice 2000 : 48,2 M€ (316 MF).

• Le contrat de gestion 2001

Le budget du ministère de la jeunesse et des sports a fait l'objet, en 2001, d'un contrat de gestion avec la direction du budget, comme en 1999 et 2000. Ce contrat portait sur un montant de 34,3 M€ (225 MF)⁽⁹⁷⁾ : 7,6 M€ (50 MF) d'annulations de crédits, 6,1 M€ (40 MF) mis en réserve puis annulés, et 20,6 M€ (135 MF) de crédits reportés sur 2002.

⁽⁹⁷⁾ Montant des contrats de gestion : 18,29 M€ en 1999 et 21,34 M€ en 2000.

Il faut remarquer que si l'on tient compte des reports de crédits prévus par le contrat de gestion, le montant réel des crédits disponibles pour 2001 se situe à un niveau légèrement inférieur de 2,7 M€ (17,8 MF) aux crédits ouverts en LFI.

C - LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE GESTION ET L'APPRÉCIATION DES MÉTHODES EMPLOYÉES

Le ministère de la jeunesse et des sports met en œuvre des méthodes et des instruments de gestion traditionnels. Il s'est néanmoins clairement engagé dans une démarche de changement, afin de répondre aux différentes évolutions imposées, tant par la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances, que par les directives émanant du Premier ministre en matière de modernisation de la gestion

Le ministère de la jeunesse et des sports prépare un plan triennal de généralisation du contrôle de gestion, dont une première version a été publiée en mars 2002. La définition des conditions de mise en pratique de ce plan (et notamment la structure de pilotage) ainsi que l'organisation des premiers chantiers de travail (domaines d'activité et indicateurs) seront arrêtées dans le cours de l'année 2002. Néanmoins différentes actions qui relèvent de ce plan ont déjà été mises en œuvre.

Douze services déconcentrés expérimentent actuellement des tableaux de bord, comportant au total une cinquantaine d'indicateurs. Cette expérience pourrait être généralisée courant 2002 à l'ensemble des services déconcentrés. Les établissements dépendant du ministère sont également concernés par cette démarche, bien qu'elle soit moins avancée : le ministère en est actuellement au stade de la conception des tableaux de bord. La mise en place d'indicateurs de gestion permettant de suivre et d'évaluer l'activité des services de l'administration centrale a commencé.

Le ministère de la jeunesse et des sports a également prévu de passer des trois agrégats qui permettaient de retracer son activité depuis 1997 (jeunesse et vie associative, sport et activités physiques, administration générale) à un seul agrégat réparti en trois programmes reprenant pour l'essentiel le contenu des agrégats antérieurs. Une trentaine d'indicateurs de résultats seront associés à ces programmes. La proposition du ministère, visant à créer en 2002 une composante « emploi, qualifications et formation professionnelle » dans le nouvel agrégat unique « jeunesse et sports », n'a pas été retenue par la direction du budget, qui considère que les actions de formation relèvent des moyens mis en œuvre par le ministère de la jeunesse et des sports, et non d'un champ d'intervention spécifique.

IV - SOLIDARITÉ

Doté de 31 946,9 M€ (209 557,6 MF) en loi de finances initiale, le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité représente 11,3% du budget civil de l'État pour 2001. La section budgétaire santé-solidarité en forme 45,2%, avec 14 446,7 M€ (94 764,3 MF).

La section santé-solidarité est organisée autour de cinq agrégats budgétaires :

- deux agrégats santé : « politiques de santé publique » (agrégat 21) et « offre de soins » (agrégat 22) ;
- deux agrégats solidarité : « développement social » (agrégat 23) et « intégration et lutte contre les exclusions » (agrégat 24) ;
- un agrégat support : « gestion des politiques de santé et de solidarité » (agrégat 31).

Les deux agrégats santé ont fait l'objet d'une synthèse ministérielle dans le rapport sur l'exécution des lois de finances 2000. Les développements qui suivent ne traitent donc que des agrégats solidarité et de l'agrégat support, qui représentent 96% des crédits votés pour 2001 et aussi des dépenses enregistrées au cours du même exercice.

A - LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DES OBJECTIFS ET DES CHOIX DU MINISTÈRE

1) - Quelques caractéristiques fondamentales

Les principales caractéristiques du budget de la solidarité sont les suivantes :

a) - Un budget d'intervention

Les interventions forment 94,23% des dépenses, jusqu'à 99,26% pour l'agrégat 23 et à 99,95% pour l'agrégat 24.

b) - Un budget très contraint

Les agrégats 23 et 24 regroupent l'essentiel des dépenses du budget santé-solidarité : 89,59% en 2001. Deux postes très contraints (RMI et AAH⁽⁹⁸⁾) décrivent à eux seuls 60,3% des dépenses ; la proportion passe à 71,4% des dépenses 2001 avec les lignes API et CMU, pour lesquelles le ministère ne dispose guère de marge de manœuvre non plus.

- le RMI représente 63,4% de l'agrégat « intégration et lutte contre les exclusions », soit 31,6% de l'ensemble des dépenses 2001 de la section 35⁽⁹⁹⁾ ;
- l'AAH forme 70,2% de l'agrégat « développement social », et 28,7% de l'ensemble des dépenses de la section ;
- le fonctionnement des CAT constitue 17,5% de l'agrégat « développement social », et 7,1% de la section ;
- la CMU, l'API et le fonctionnement des CHRS entrent pour 12,5%, 10% et 5,7% respectivement dans l'agrégat « intégration et lutte contre les exclusions », soit 6,2%, 5% et 2,8% de l'ensemble de la section.

(98) AAH : allocation aux adultes handicapés, API : allocation de parent isolé, CMU : couverture maladie universelle, CAT : centres d'aide par le travail, CHRS : centres d'hébergement et de réinsertion sociale

(99) Étant rappelé que la dépense publique totale liée au RMI est largement supérieure (voir Rapport public 2001, pp. 16-17).

c) - Un recours massif aux organismes tiers

Le ministère « externalise » la plupart de ses grandes politiques : le RMI, l'AAH, l'API, donnent lieu à remboursement par l'État à l'ACOSS ou à la CCMSA⁽¹⁰⁰⁾ ; les crédits CMU sont versés au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle ; les crédits destinés au fonctionnement des CAT ou des CHRS sont délégués aux directions départementales, qui versent des dotations de fonctionnement aux organismes gestionnaires, souvent associatifs ; les dépenses du FSI sont remboursées à la CNAMTS et à la Caisse des dépôts et consignations.

Cette caractéristique majeure s'accompagne d'incertitudes, concernant par exemple les responsabilités dans la définition et la mise en œuvre de ces actions publiques⁽¹⁰¹⁾.

2) - L'évolution des crédits et des dépenses

Depuis 1999, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont évolué de la façon suivante :

Tableau 37 – Evolution des crédits ouverts en loi de finances initiale – 1999-2002
en millions d'euros

Agrégat	Montant voté en LFI pour l'agrégat				Part de l'agrégat dans le total des crédits initiaux				Var. 2002/1999
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	
21	345,4	374,1	358,9	371,3	2,8%	2,7%	2,5%	2,5%	7,5%
22	233,9	234,9	226,6	187,2	1,9%	1,7%	1,6%	1,3%	-20%
23	5 419,9	5 569,8	5 781,5	6 116,8	44,3%	40,2%	40,0%	41,3%	12,9%
24	5 415,3	6 823,2	7 160,9	7 143,4	44,3%	49,3%	49,6%	48,3%	31,9%
31	808,4	846,0	918,8	982,4	6,6%	6,1%	6,4%	6,6%	21,5%
Total	12 222,9	13 848,0	14 446,7	14 801,1	100%	100%	100%	100%	21,1%
En MF	80 177,0	90 836,9	94 764,1	97 088,9					

Les dépenses nettes par agrégat ont été les suivantes :

Tableau 38 – Evolution des dépenses nettes – 1999-2001
en millions d'euros

Agrégat	Montant dépensé par agrégat			Part de l'agrégat dans le montant des dépenses			Var. 2002/1999
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	
21	386,6	353,1	335,4	3,0%	2,5%	2,3%	-13,2%
22	224,2	541,7	364,6	1,7%	3,8%	2,5%	62,6%
23	5 407,0	5 700,2	5 836,1	41,7%	40,1%	40,8%	7,9%
24	6 274,8	6 915,7	7 114,8	48,4%	48,6%	49,8%	13,4%
31	667,4	714,2	748,8	5,1%	5,0%	5,2%	12,2%
Total	12 960,0	14 224,9	14 299,7	100%	100%	100%	10,3%
En MF	85 012,2	93 308,8	93 800,0				

(100) Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Caisse centrale de mutualité sociale agricole.

(101) Voir les observations de la Cour sur les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés et sur l'insertion des bénéficiaires du RMI (rapports publics 2000 et 2001).

3) - L'évolution des agrégats***a) - L'agrégat « développement social »⁽¹⁰²⁾***

Quelques décisions importantes marquent l'évolution de cet agrégat : le programme pluriannuel de création de places pour adultes lourdement handicapés arrêté le 8 avril 1998, le plan pluriannuel présenté le 25 janvier 2000 en faveur des personnes handicapées, l'accompagnement de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) créée par la loi du 20 juillet 2001.

Les chapitres 46-31 « Développement social » et 46-33 « Prestations obligatoires en faveur du développement social » représentent 19 et 77% des dépenses en 2001. Les dépenses atteignent 1 019,6 M€ (6 688,2 MF) pour les centres d'aide par le travail (CAT), 4 097,1 M€ (26 875 MF) pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), 242,7 M€ (1 592,3 MF) pour le fonds spécial d'invalidité (FSI).

b) - L'agrégat « intégration et lutte contre les exclusions »⁽¹⁰³⁾

L'agrégat « intégration et lutte contre les exclusions », dont les crédits ont augmenté de 32% entre 1999 et 2002, représente à lui seul la moitié de la section budgétaire en 2001, en crédits initiaux comme en dépenses.

Son évolution récente a été marquée par le programme de lutte contre les exclusions associé à la loi d'orientation du 29 juillet 1998, par la contribution de l'État au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie découlant de la loi du 27 juillet 1999, par l'effort en faveur de l'accueil des demandeurs d'asile. Les moyens ont été en forte hausse en 2000 (création de la CMU, changement des règles de calcul du RMI et hausse du nombre de bénéficiaires), en hausse plus faible en 2001 (budgétisation du FAS, CHRS, « plan asile ») et stables en 2002 (la baisse attendue de la CMU et du RMI compensant la hausse programmée des dépenses contre l'exclusion).

Trois chapitres de dépenses ordinaires décrivent 99,95% de la dépense 2001 de l'agrégat :

- le chapitre 46-81 « Action sociale de lutte contre l'exclusion et d'intégration », dont les principales dépenses en 2001 ont été les dépenses déconcentrées de lutte contre l'exclusion (208,8 M€ [1 369,9 MF]), les dotations des centres d'hébergement et de

⁽¹⁰²⁾ L'agrégat 23 s'ordonne autour de quatre composantes :

- dépendance, handicap et personnes âgées (hébergement, réponses médico-sociales, revenus de compensation) ;
- politique en faveur de la famille et de l'enfance (responsabilisation des parents, renforcement des droits de l'enfant, lutte contre la maltraitance) ;
- moyens généraux du développement social (droits des femmes, économie solidaire, formation des professions sociales, aides aux rapatriés) ;
- autres (participation aux régimes de protection sociale et d'action sociale des territoires et collectivités territoriales d'outre-mer et, jusqu'en 2001, crédits réservés aux objecteurs de conscience ou à la création d'aires de stationnement pour les gens du voyage).

⁽¹⁰³⁾ L'agrégat 24 s'ordonne autour de trois composantes :

- revenus de compensation (allocation de parent isolé – API, revenu minimum d'insertion) ;
- accompagnement social (couverture maladie universelle - CMU, aide médicale, appui social individualisé et fonds d'aide aux jeunes pour l'insertion dans l'emploi, dispositif de veille et d'urgence sociale et CHRS pour l'hébergement) ;
- populations et migrations (dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, intégration sociale et professionnelle des étrangers établis en France, lutte contre les discriminations, subvention de l'État au FAS).

réinsertion sociale (403,1 M€ [2 643,9 MF]) et la subvention au FASTIF, (173 M€ [1 134,8 MF]) ;

- le chapitre 46-82 « Couverture maladie universelle et aide médicale », dont le premier poste de dépenses a été la contribution au financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (889,3 M€ [5 833,6 MF]) ;
- le chapitre 46-83 « Prestations de solidarité », qui décrit l'API (713,9 M€ [4 683 MF]) et le RMI (4 513,3 M€ [29 605 MF]).

c) - L'agrégat « gestion des politiques de santé et de solidarité »⁽¹⁰⁴⁾

Les crédits affectés à la fonction support du ministère augmentent régulièrement, dans des proportions supérieures au taux d'inflation. Les dépenses ont atteint 336 M€ (2 204,2 MF) au chapitre 31-41 (rémunérations principales) et 182,1 M€ (1 194,7 MF) au chapitre 34-98 (moyens de fonctionnement des services).

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

Le taux d'utilisation des crédits atteint en moyenne 98,4%, mais quelques chapitres se signalent par un taux nettement inférieur :

- 31,5% et 35,7% pour les chapitres 57-93 « Equipements administratifs, sanitaires et sociaux, études et recherches » et 66-20 « Subventions d'équipement social » ;
- 35,5% pour le nouveau chapitre 42-01 « Coopération internationale du ministère de l'emploi et de la solidarité » et 50,9% pour le chapitre 46-32 « Actions en faveur des rapatriés » ;
- 47,5% pour le chapitre 34-94 « Statistiques et études générales » et 49,6% pour le chapitre 37-12 « Remboursement des dépenses de personnel ».

Il s'agit de chapitres de dépenses en capital ou de chapitres inscrits à l'état H, qui peuvent donc bénéficier de reports de crédits. Au chapitre 42-01, la faible utilisation des crédits ouverts est due notamment au fait que la loi de finances rectificative a quintuplé les crédits votés pour l'initiative de solidarité thérapeutique internationale qui vise à favoriser l'accès au traitement des personnes atteintes du VIH dans les pays en voie de développement.

1) - Répartition des dépenses par grandes fonctions budgétaires

Les deux agrégats d'actions publiques (« développement social » et « intégration et lutte contre les exclusions ») s'appuient à plus de 99% sur des crédits d'intervention. Seul l'agrégat 31 est composé pour l'essentiel de crédits du titre III, personnel et fonctionnement.

Les dépenses en capital sont quasi-inexistantes : 41 M€ (269 MF) sur un total de 13 700 M€ (89 866 MF), soit à peine 0,3%. Pour lutter contre les exclusions ou aider à

⁽¹⁰⁴⁾ L'agrégat 31 s'ordonne autour de quatre composantes :

- pilotage des politiques de santé et de solidarité (production de normes et protection juridique, régulation de la protection sociale, production de l'information démographique, gestion des naturalisations, élaboration d'outils de pilotage et d'évaluation, action européenne et internationale, communication) ;
- moyens généraux (gestion immobilière, systèmes d'information, fonctionnement) ;
- dépenses de personnel (gestion des ressources humaines, activités des services déconcentrés, action sociale, accidents du travail) ;
- pensions civiles de retraites.

l'intégration, le ministère alloue ainsi des dotations globales de fonctionnement, couvrant d'éventuelles annuités d'emprunt, aux associations gestionnaires des établissements, sans investir lui-même dans les équipements nécessaires.

2) - La gestion des autorisations budgétaires en 2001

Les différents mouvements intervenus en gestion 2001⁽¹⁰⁵⁾ ont ouvert des crédits d'un montant total de 13 925,8 M€ (91 347,4 MF) pour les deux agrégats solidarité et l'agrégat support.

a) - Régularité budgétaire

Trois chapitres seulement ont connu un dépassement des crédits ouverts : les chapitres 33-90 « Cotisations sociales. Part de l'État », 33-91 « Prestations sociales versées par l'État » et 37-91 « Frais de justice et réparations civiles », tous trois dotés de crédits évaluatifs. Toutefois, le système de « dettes » (cf. infra) équivaut à un dépassement de crédits sur les chapitres concernés (AAH, API, RMI, aide médicale, tutelle-curatelle). Par exemple, le fait que le ministère décide, chaque année, de verser une prime de Noël aux bénéficiaires du RMI, sans que les crédits correspondants aient été votés ou dégagés en gestion, s'apparente à un dépassement de crédits.

Le contrôle exercé par le contrôleur financier central limite le risque d'imputations irrégulières. Peuvent ainsi être évitées des confusions entre subventions (titre IV) et rémunération de prestations de services (titre III), ou entre frais de réception et frais de représentation. Le contrôleur a également signalé une erreur récurrente consistant à imputer des dépenses d'aide sociale (6^e partie du titre IV) à un chapitre réservé aux subventions à divers régimes de protection sociale (chapitre 47-23).

A néanmoins été relevée l'imputation sur l'article 20 du chapitre 46-31, qui retrace des dépenses déconcentrées relatives à la famille et à l'enfance, de délégations de crédits « fléchés » pour verser une subvention d'un montant déterminé à une association désignée par l'administration centrale.

b) - Interventions d'exercices

Le ministère utilise fréquemment la trésorerie de ses partenaires pour faire face, en cas d'insuffisance de crédits, à ses dépenses obligatoires.

Le programme d'emploi des crédits 2001, qu'il a établi en février 2001, faisait ainsi ressortir 541,3 M€ de « dettes » (FSI, tutelle-curatelle, CAT, subventions d'équipement social, demandeurs d'asile, API, RMI, aide médicale, lutte contre les exclusions). En avril 2002, les reports cumulés de charges étaient estimés, à titre provisoire, à 818,97 M€, correspondant aux « dettes » constatées au 31 décembre 2000 (421,8 M€)⁽¹⁰⁶⁾ et à celles de la gestion 2001 (397,17 M€)⁽¹⁰⁷⁾.

(105) La loi de finances rectificative du 28 décembre (14,6 M€), le décret d'avance du 21 mai (5,8 M€), deux décrets de dépenses accidentelles des 8 février et 30 octobre (0,3 M€), trois décrets de virement des 31 juillet, 31 octobre et 27 décembre (-1,4 M€), sept arrêtés de report (28,7 M€), quatre arrêtés d'annulation (13,9 M€), 15 arrêtés de répartition (1,5 M€), 15 arrêtés de transfert (-28,5 M€) et 82 arrêtés de rattachement de fonds de concours (2,8 M€).

(106) Aide médicale, revenu minimum d'insertion, convention franco-suisse.

(107) AAH, tutelle et curatelle, aide médicale, allocation de parent isolé, RMI.

À l'inverse, certaines dépenses sont délibérément imputées à l'exercice antérieur à celui de la charge effective pour résorber des excédents de crédits. Par exemple, la loi de finances rectificative de décembre 2000 ayant accordé des crédits supplémentaires pour les demandeurs d'asile, le ministère a choisi d'augmenter sensiblement la subvention versée - sur la gestion 2000 - au Service social d'aide aux émigrants pour le versement de l'allocation d'attente, en anticipant les besoins de 2001. Les dépenses enregistrées tant en 2000 qu'en 2001 sur l'article 70 « Allocations d'attente et aides diverses pour les réfugiés et demandeurs d'asile » du chapitre 46-81 ne reflètent donc pas la réalité des besoins de l'année considérée.

c) - Régulation budgétaire : le contrat de gestion

Le « contrat de gestion 2001 » du ministère de la solidarité a pris la forme d'une lettre de la secrétaire d'État au budget adressée le 11 mai 2001 au contrôleur financier, qui mentionne des annulations pratiquées à titre de gage du décret d'avance de mai (22,9 M€ en crédits et 7,6 M€ en AP), un engagement du ministère sur les reports à proposer (212,7 M€, hors crédits ouverts en LFR et non utilisés), la mise en réserve de 61 M€ sur le chapitre 46-82, article 10 (CMU).

Des crédits CMU ont effectivement été annulés à hauteur de 109,2 M€, 7,6 M€ ont bénéficié à l'aide médicale, le reliquat a été dépensé. Les reports de la section s'élèveraient à 513,1 M€, les crédits ouverts par la loi de finances rectificative étant de 414,8 M€. Il semblerait donc que l'engagement demandé sur les reports n'ait pas été tenu, mais l'existence de « dettes » ne permettait pas qu'il le fût.

C - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 1^{er} AOÛT 2001

Pour engager la mise en œuvre de cette réforme majeure, cinq choix essentiels ont été faits par la ministre de l'emploi et de la solidarité :

- commencer par la rédaction des projets de performance de chaque programme ;
- rédiger ces projets en déterminant des objectifs de résultats pour chaque politique, que ces objectifs soient mis en œuvre grâce à des crédits budgétaires, à des dépenses fiscales, « à d'autres sources de financement au premier rang desquelles les dépenses de sécurité sociale », ou par l'établissement de normes juridiques ;
- rédiger les projets de performance dès 2002 pour employer les années 2003 et 2004 à la préfiguration de plusieurs programmes, à une « consultation citoyenne approfondie » sur certains programmes et les projets de performance associés, enfin à l'analyse des conséquences de la rédaction des projets de performance sur les systèmes d'information, les relations avec les services déconcentrés et les établissements publics, les procédures internes et la gestion des ressources humaines ;
- coordonner la mise en œuvre de la loi organique avec d'autres démarches : l'implantation du système d'information budgétaire et comptable ACCORD, le développement du contrôle de gestion, l'amélioration du dialogue de gestion avec les services déconcentrés, la généralisation des contrats d'objectifs avec les établissements publics ;
- le dernier choix a été d'instituer un pilotage politique et stratégique à partir d'un comité de planification stratégique réunissant, sous la présidence du directeur de cabinet, l'ensemble des directeurs du ministère, et de « dégager les ressources propres à son fonctionnement régulier ».

V - VILLE

La politique de la ville présente un certain nombre de caractéristiques qui en font un mode original d'action de l'État comme l'a montré le rapport public particulier de la Cour qui lui a été consacré en février 2002. Son budget est le reflet de ces particularités : il n'assure qu'une part réduite du financement global de la politique de la ville dont l'essentiel des moyens financiers est apporté par d'autres ministères et divers partenaires de l'État (organismes publics, collectivités territoriales) ; il s'exécute principalement dans un cadre contractuel et pluriannuel ; il s'agit d'un budget d'intervention en faveur de collectivités locales ou d'associations, très fortement déconcentré.

A - LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET DE LA VILLE

Tableau 39 – Evolution des crédits et des dépenses - 1998-2001

en millions d'euros

Budget ville		1998	1999	2000	2001	2001/1998
LFI	En M€	115,1	154,2	216,1	367,4	252,3
	En MF	755,0	1 011,5	1 417,4	2 410,1	1 655,0
	Evolution annuelle		34%	40%	70%	219%
Crédits ouverts	En M€	230,3	248,7	376,8	474,6	244,2
	En MF	1 510,9	1 631,1	2 471,8	3 112,9	1 602,0
	Evolution annuelle		8%	52%	26%	106%
Dépenses	En M€	187,5	213,6	256,1	344,9	157,3
	En MF	1 230,2	1 401,2	1 680,2	2 262,1	1 031,8
	Evolution annuelle		14%	20%	35%	84%
Taux d'utilisation des crédits initiaux		163%	139%	119%	94%	
Taux d'utilisation des crédits ouverts		81%	86%	68%	73%	

1) - Un budget en forte augmentation depuis 1999

Le budget voté en 2001 se caractérise par une forte augmentation des crédits par rapport à 2000, aussi bien en dépenses ordinaires et crédits de paiement : +151,3 M€ (992,6 MF) (+70%) qu'en dépenses ordinaires et autorisations de programme : +214,9 M€ (1 409,5 MF) (+85,7%). Cette évolution poursuit, en l'accentuant, une tendance observée depuis 1999 : le budget de la ville s'est accru de 219,2% de 1998 à 2001 sous l'effet de la montée en puissance des nouveaux programmes de la politique de la ville (contrats de ville 2000-2006, renouvellement urbain, revitalisation économique des quartiers et adultes-relais).

Il convient toutefois de relever l'effet non négligeable (18% de la progression des crédits) de deux changements de périmètre réalisés en 2000. Le premier a concerné le FARIF⁽¹⁰⁸⁾, compte d'affectation spéciale créé en 1989, qui finançait les contrats de ville de la région Ile-de-France. La budgétisation de ses crédits a majoré les budgets ville 2000 et 2001 de 21 M€ (137,5 MF) et 26,7 M€ (175 MF) en DO/CP et de 34,3 M€ (225 MF) en DO/AP chacune des deux années. Le second changement correspond à la prise en compte, en loi de finances initiale, des contributions de quatre ministères au fonds d'intervention pour la ville (FIV) qui étaient jusqu'alors transférées en cours de gestion. La procédure du transfert en gestion n'a été

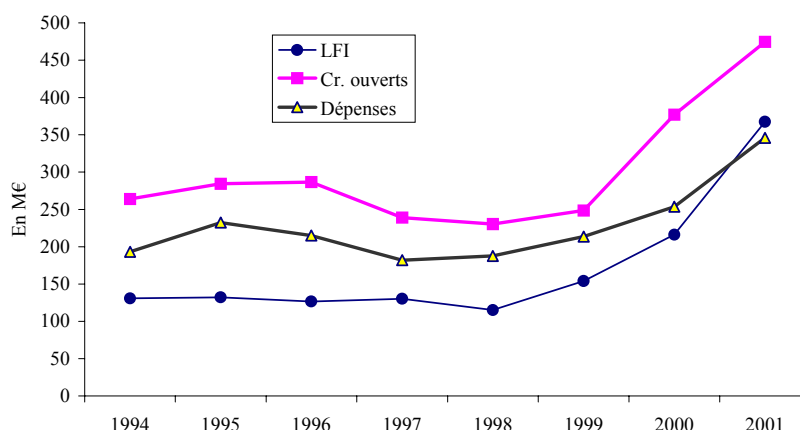
⁽¹⁰⁸⁾ Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France

maintenue, sans justification véritable, que pour la contribution du ministère de la culture et pour une partie du financement de l'opération « ville, vie, vacances ». Cette opération s'est traduite en 2000 par une augmentation du budget de la ville de 25,3 M€ (166 MF).

Le budget 2002 marque une pause dans la progression des crédits de la ville avec une augmentation limitée à 1,3% mais diversement répartie : +7% pour les dépenses ordinaires et -20,5% pour les dépenses en capital (CP). En revanche, les AP progressent nettement : +7,9 M€ (51,6 MF), soit 29,1%.

2) - Des crédits dont le taux d'utilisation est insuffisant

Evolution des crédits et des dépenses (en M€) – 1994-2001



Sur la période 1998-2001, la progression des dépenses (83,9%) a été nettement moins soutenue que celle des crédits votés (+219,2%) et des crédits ouverts (+106%). Le taux global d'utilisation des crédits ouverts, qui se situait à 81,4% en 1998 et 85,9% en 1999, a chuté en 2000 à 68%. Malgré un léger redressement à 72,7% en 2001, il reste insuffisant. Pour la première fois depuis 1994, les dépenses sont même inférieures aux crédits votés en LFI : elles ne représentent que 93,9% de cette dotation.

a) - Une cause principale : le démarrage difficile de deux programmes

La principale cause de dégradation du taux global d'utilisation des crédits ouverts depuis 2000 est le démarrage difficile de deux programmes : le fonds de revitalisation économique et les adultes relais. L'exercice 2001 constituait le premier exercice complet de mise en œuvre de ces deux mesures ; les résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions.

• Le programme « adultes-relais »

Le conseil interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 a décidé le lancement, à partir de 2000, d'un programme de création sur trois ans de 10 000 postes d'adultes-relais pour favoriser la médiation sociale dans les quartiers. En 2001, les 45,7 M€ (300 MF) de crédits votés correspondaient à un maximum de 3000 postes à temps plein ; or au 30 novembre 2001, seuls 1 321 avaient été créés. Ces résultats expliquent la faible utilisation des crédits en 2001 : 28% des crédits ouverts.

L'exercice 2002 semble offrir de meilleures perspectives. Face au démarrage difficile du programme, le CIV du 1^{er} octobre 2001 a, en effet, décidé d'étendre la mesure aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale et à leurs

établissements publics et de faire recruter 1500 adultes-relais par les organismes HLM. Ces mesures permettent d'envisager une meilleure consommation des crédits dont le montant a été porté à 50,7 M€ (332,6 MF) en LFI 2002, soit une progression de 11%. Le cap des 2000 postes a été atteint début 2002 ; l'objectif de 10000 postes fin 2002 reste cependant éloigné.

- ***Le programme de revitalisation économique***

Le CIV du 14 décembre 1999 a également décidé la création d'un fonds de revitalisation économique (FRE) destiné à soutenir le tissu économique et à favoriser le développement de l'activité. Les délais nécessaires à la signature de la circulaire d'application n'avaient pas permis en 2000 d'utiliser les crédits votés en loi de finances rectificative. La situation ne s'est pas réellement améliorée en 2001. Sur le titre IV, le taux de consommation des crédits est faible : 19,6%, laissant un reliquat de 27,6 M€ (180,9 MF). Sur le titre VI, il est presque nul : 4,3%, le solde s'élevant à 13,8 M€ (90,9 MF). Cette situation a conduit à annuler 15,2 M€ (100 MF) de crédits. Le maintien des dotations en loi de finances initiale pour 2002 au niveau de celles de 2001 paraît, dans ces conditions, reposer sur des hypothèses optimistes.

b) - L'importance des dépenses réalisées en fin d'exercice

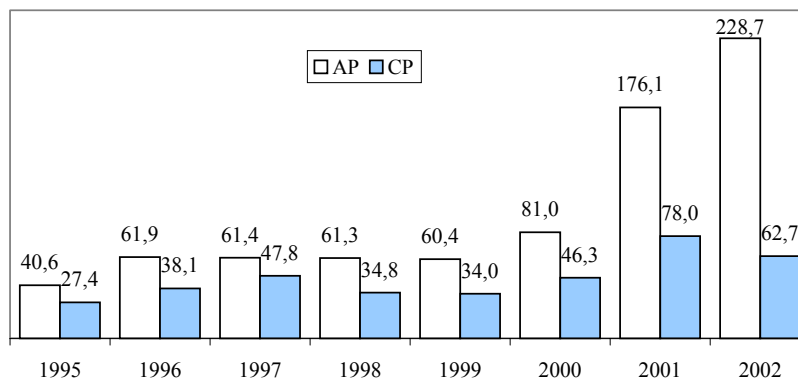
Malgré les directives du ministre de la ville et les mesures de raccourcissement des délais de traitement des demandes de subventions ou d'avancement du calendrier prises par les services déconcentrés, les dépenses du budget « ville » réalisées au cours du seul mois de décembre 2001 se sont élevées à 38,2% pour le titre III, à 36,2% pour le titre IV et à 26,4% pour les dépenses en capital.

3) - Des crédits d'investissement dont la gestion doit être améliorée

a) - Une forte évolution des autorisations de programme par rapport aux crédits de paiement

Comme le montre le graphique suivant, les autorisations de programme (AP) votées en loi de finances initiale sont systématiquement supérieures aux crédits de paiement (CP) ouverts, soit au total sur la période 1995-2002 : 771,4 M€ (5 060 MF) pour les AP contre seulement 369,1 M€ (2 421 MF) pour les crédits de paiement. Ce déséquilibre s'est accru au cours des dernières années : sur la période 1998-2001, les AP ont augmenté 187,4% (dont 118% pour la seule année 2001) alors que les crédits progressaient dans une moindre mesure (122,8%).

Evolution des AP et des CP votés en loi de finances initiale (en M€) – 1995-2002



S'il est normal qu'en début de cycle de mise en œuvre de nouveaux programmes, les autorisations de programme excèdent les crédits de paiement, la tendance devrait

progressivement s'inverser. Ce phénomène ne s'est pas produit pour le budget ville. Au moment où l'on pouvait s'attendre à une décade des AP par rapport aux crédits de paiement (fin de la période d'exécution des contrats de ville et des GPU 1994-1999), une nouvelle génération de programmes, dotés de moyens accrus, est montée en puissance : contrats de ville 2000-2006, programmes de renouvellement urbain et de revitalisation économique. Ce nouveau cycle s'est traduit par la mise en place de montants significatifs d'AP en 2000 et 2001.

L'ampleur de l'effort financier en AP est cependant atténuée par un taux d'utilisation traditionnellement insuffisant. Bien que l'on observe en 2001 une diminution sensible des AP ne faisant l'objet à l'échelon central d'aucune affectation ou délégation (31% en 1998 ; 8,2% en 2001), plusieurs niveaux de déperdition demeurent à l'échelon déconcentré ; ainsi, la même année, 20,1% des AP déléguées n'ont pas été subdéléguées et 48,3% des AP subdéléguées n'ont pas été affectées.

b) - Une gestion des crédits de paiement perturbée par l'importance des reports

L'existence d'un niveau élevé de reports de crédits n'est pas récente : les reports de 1993 à 1994 sur les chapitres relatifs aux dépenses en capital représentaient déjà 135% des crédits votés. Ce surplus de crédits n'a jamais été résorbé. Ainsi, en 2001, les reports (82,6 M€ soit 542 MF) sont restés supérieurs aux dotations en loi de finances initiale (78,9 M€ soit 517,4 MF). Sur l'article relatif à la région Ile-de-France, la situation est encore moins maîtrisée puisque les reports s'élèvent à 41,5 M€ (272,5 MF) pour une dotation initiale de 11,4 M€ (75 MF). Les crédits réellement disponibles sur le titre VI n'ont donc qu'un lointain rapport avec les crédits votés en loi de finances initiale et excèdent largement les capacités de dépense.

Si le taux d'utilisation des crédits votés en loi de finances initiale, auquel se réfère généralement la délégation interministérielle à la ville (DIV) est satisfaisant, le taux d'utilisation des crédits ouverts est donc traditionnellement faible du fait de l'importance des reports : 57,7% en 1998, 65,3% en 1999 et 47,7% en 2000. En 2001, la situation s'est redressée à 66,7% sans être pour autant satisfaisante. Le taux reste médiocre en Ile-de-France (61,9%) et pour le programme de renouvellement urbain (56,1%).

Cette situation a aussi été aggravée par un mode de calcul théorique des CP en loi de finances initiale qui a longtemps surévalué les besoins. Jusqu'en 2001, l'ouverture d'autorisations de programme entraînait l'inscription des crédits de paiement correspondants sur trois ans selon la clef de répartition suivante : 30% l'année même, 40% l'année suivante et 30% la dernière année. Cet échelonnement ne tenait pas compte des délais nécessaires sur le terrain pour réunir les financements dans un cadre partenarial et réaliser les projets. Le FARIF, budgétisé en 2000, disposait quant à lui chaque année de crédits égaux aux AP, ce qui occasionnait des reports supplémentaires. Le système étant dérégulé, les CP proposés en projet de loi de finances initial sont désormais calculés par la direction du budget essentiellement sur la base des consommations effectives de l'année précédente et des reports prévisibles.

Si l'on est revenu à plus de réalisme, la situation actuelle n'est pas pour autant satisfaisante. La persistance de niveaux de reports notables limite la portée du vote du Parlement : en 2001, celui-ci n'a porté que sur la moitié des crédits finalement ouverts. La lisibilité du budget en est également affectée : la planification théorique des CP ne joue plus totalement son rôle ; les budgets sont difficiles à analyser. Au moment où les dispositifs de la politique de la ville sont censés monter en puissance (augmentation des AP de 95,3 M€ soit 625 MF), le budget 2002 fait ainsi apparaître une baisse de 15,2 M€ (100 MF) des CP votés.

Il devient donc indispensable de revenir rapidement à plus d'orthodoxie dans la gestion des crédits de paiement. Ceci passe à la fois par une résorption progressive des reports et par une évaluation plus précise des besoins en CP. La modification de la clef de répartition théorique en

2002 constitue une première étape : elle permet désormais un échelonnement plus réaliste des CP sur 4 ans (20% au cours des deux premières années et 30% au cours des deux dernières). La pérennité du système reposera toutefois sur la capacité de la DIV à affiner ses prévisions. A cet égard, le suivi spécifique des AP et CP correspondant au programme de renouvellement urbain constitue une amélioration notable.

B - LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

1) - La régularité budgétaire

La gestion des crédits déconcentrés a été examinée par la Cour, à partir des données d'exercices antérieurs, dans le cadre de son enquête consacrée sur la politique de la ville. Les observations suivantes, qui portent sur l'exercice 2001, concernent seulement les crédits gérés directement par la DIV.

La Cour a relevé des cas récurrents de confusion entre le titre III et le titre IV : des subventions comportent en fait des prestations au bénéfice de la DIV ; des opérations sur titre III peuvent, au contraire, s'analyser comme des subventions. En outre, le bien-fondé de l'imputation de certaines opérations au budget de la ville paraît parfois incertain en l'absence de définition précise de son périmètre. La refonte de la nomenclature budgétaire se traduira toutefois en 2002 par une simplification accrue (diminution du nombre de chapitres) et par des règles d'imputation budgétaire des opérations plus satisfaisantes.

Le contrôleur financier central a également relevé, notamment pour les crédits de communication (organisation de manifestations), des cas récurrents d'engagements opérés sans son visa préalable, les dossiers ne lui étant transmis qu'avec plusieurs jours ou semaines de retard. Il s'agit là d'une atteinte aux procédures d'exécution de la dépense publique qui appelle de la part de la DIV une plus grande rigueur.

2) - Le respect de l'autorisation parlementaire et la régulation

Le ministère délégué à la ville s'est vu appliquer en 2001, contrairement à l'année 2000, un contrat de gestion qui s'est traduit par la mise en réserve de crédits de 7,6 M€ (50 MF) en CP (1,6% des crédits disponibles) et de 9,2 M€ (60 MF) en AP. Il prévoyait également un objectif de reports pour 2002 de 53,4 M€ (350 MF), soit 11,2% des crédits ouverts. Ce mode de régulation budgétaire a eu pour effet de « neutraliser » 61 M€ (400 MF) en CP sur l'augmentation de 151,3 M€ (992,6 MF) votée par le Parlement.

Les annulations de crédits se sont élevées à 22,9 M€ (150 MF) en CP, soit 6,2% du budget voté, et 21,9 M€ (143,7 MF) en AP. L'impact de ces mesures sur l'exécution du budget a toutefois été faible puisqu'elles ont essentiellement porté sur des articles correspondant aux programmes de revitalisation économique et des « adultes-relais » dont la situation de sous-utilisation a été signalée.

C - LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

1) - Une meilleure prise en compte du contrôle de gestion dans les lois de finances pour 2001 et 2002

Depuis 2001, le projet de loi de finances présente l'agrégat 21 « Politique de la ville et du développement social urbain » par « composantes d'agrégat ». Alors que le projet de budget 2001 avait retenu une ventilation des crédits en cinq sous-agrégats qui préservait les grands blocs que constituent le financement des contrats de ville 2000-2006 (au travers du FIV), le

programme de renouvellement urbain et le programme de revitalisation économique, celle retenue en 2002 va plus loin dans la recherche d'une présentation thématique. Appliquée également au « jaune » budgétaire 2002 retraçant l'effort financier en faveur de la ville, cette présentation permet d'intégrer facilement le budget du ministère de la ville dans le financement global de la politique de la ville et présente un intérêt prospectif évident dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001. Toutefois, la méthode retenue, qui repose sur des clefs de répartition, ne facilite pas l'analyse du budget construit autour de dispositifs. Elle présente notamment l'inconvénient de découper les crédits du FIV en cinq parties alors que l'objet même de ce fonds est de globaliser les crédits et d'offrir aux autorités déconcentrées une grande souplesse d'utilisation.

Le projet de loi de finances 2002 présente également les premières réalisations du dispositif d'observation statistique développé par la DIV permettant une meilleure connaissance des sites concernés par la politique de la ville, des populations qui y résident, des entreprises et des équipements qui y sont implantés. Cet outil devrait permettre de combler l'une des principales lacunes de la politique de la ville, relevée par la Cour dans son rapport public particulier de février 2002.

2) - La définition des missions et programmes prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001

En raison de son caractère interministériel, la politique de la ville présente un intérêt particulier au regard d'une des innovations majeures de la loi organique du 1^{er} août 2001 : les notions de missions et de programmes⁽¹⁰⁹⁾.

Si la politique de la ville, par la nature même de ses actions, semble pouvoir constituer une mission interministérielle, cette solution logique ne sera pas aisée à mettre en œuvre. Elle pourrait d'abord se heurter à d'autres découpages par missions, plus respectueux des structures traditionnelles de l'État, étant rappelé qu'une directive de la direction du budget datée du 18 février 2002 prévoit que les réflexions sur les programmes susceptibles de constituer une mission interministérielle interviendront en fin de processus. Une autre difficulté pratique viendra de la multiplicité des ministères concernés par la politique de la ville : pour chacune de ses thématiques, à côté de contributions dominantes d'un ou deux ministères, se trouvent une pluralité de petites ou moyennes contributions ; or, les crédits d'un programme sont fongibles et placés sous la responsabilité d'un seul ministre. Enfin, dans la mesure où les programmes reposent sur la définition d'objectifs (projet annuel de performance) et la vérification qu'ils ont été atteints (rapport annuel de performance), il sera nécessaire de préciser le rôle et la responsabilité respectifs du ministère de la ville et des autres ministères.

La détermination des programmes entrant dans le cadre de cette mission constitue une autre étape. Le découpage thématique réalisé par la DIV dans le cadre de l'élaboration du « jaune » 2002 pourrait constituer une préfiguration de ce que seraient les programmes d'une mission interministérielle. Il retient cinq thèmes prioritaires : fonctionnement et animation, prévention et sécurité, lien social et services publics, renouvellement urbain et revitalisation économique. Il restera alors à déterminer parmi ces programmes ceux susceptibles d'être gérés directement par le ministère de la DIV et de constituer par là même son futur budget.

(109) Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 7 de la loi organique précitée, les missions peuvent être interministérielles alors que les programmes s'y rattachant restent du ressort d'un seul ministère.

VI - AGRICULTURE ET PÊCHE

A - LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES DU MINISTÈRE

1) - Le budget ne permet pas une identification claire de la réalité de l'intervention de l'État en faveur de l'agriculture

a) - Le budget ne regroupe pas l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture

Aux crédits du budget du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), soit 5 106,6 M€ (33 497 MF) en loi de finances initiale 2001, s'ajoutent d'autres concours publics nationaux à l'agriculture, dont en premier lieu les comptes d'affectation spéciale gérés par le ministère de l'agriculture. Depuis la budgétisation du fonds forestier national en 2000, ne subsistent que le fonds national pour le développement des adductions d'eau, qui constitue la première section du fonds national de l'eau, et le fonds national des haras et activités hippiques. Ces deux fonds représentent 272,7 M€ (1 789 MF) en LFI 2001. S'ajoutent en deuxième lieu des crédits inscrits sur d'autres fascicules budgétaires, à savoir le budget de la **recherche** (581,7 M€), le budget de l'**intérieur** (58,6 M€), le budget de l'**emploi** (13,7 M€) et le budget du **BAPSA** (11 283,4 M€, y compris la subvention d'équilibre et l'allocation adulte handicapé inscrites au budget des **charges communes**).

A ces concours publics nationaux, il convient d'ajouter les aides européennes dont la plupart ne transitent pas par le budget de l'agriculture. Les dépenses agricoles communautaires bénéficiant à la France sont estimées par le ministère de l'agriculture à 10 156,1 M€ (66 619,6 MF) en 2001⁽¹¹⁰⁾. Sur ce montant, les crédits européens rattachés par voie de fonds de concours sur le budget de l'agriculture ne représentent que 1 024,8 M€ (6 722,5 MF), soit 10,1%.

L'écart entre le budget et la somme des concours publics financiers publics à l'agriculture énumérés ci-dessus, et retracés chaque année dans un « blanc », loin de se réduire, tend à s'accroître, passant de 30,9% en 1994 à 22,4% en 1997⁽¹¹¹⁾ puis 18,5% en 2001.

De surcroît, cet agrégat « concours publics à l'agriculture » n'est pas exhaustif ; il ne prend pas en compte les dépenses fiscales⁽¹¹²⁾ et les dépenses des organismes financés au moyen de ressources fiscales ou parafiscales⁽¹¹³⁾. Par ailleurs, les cotisations volontaires obligatoires ne font pas l'objet d'une information du Parlement. Ne figurent pas non plus dans cet indicateur les concours des collectivités locales à l'agriculture.

¹¹⁰ Source : rapport « blanc » présenté le 10 décembre 2001 par le MAP à la commission des comptes de l'agriculture de la nation.

¹¹¹ Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997, page 337.

¹¹² 1 724 M€ pour les seules dépenses fiscales faisant l'objet d'une évaluation au fascicule voies et moyens du PLF 2002.

¹¹³ Cf. "jaune" relatif aux taxes parafiscales. Il est à noter qu'en application des dispositions de la nouvelle loi organique, les taxes parafiscales, sauf à être transformées en cotisations volontaires obligatoires, seront requalifiées en impositions de toute nature.

b) - La baisse des crédits européens rattachés masque l'augmentation réelle des crédits disponibles d'origine nationale

L'entrée en vigueur du règlement de développement rural n° 1257/99 du Conseil au 1^{er} janvier 2000 s'est accompagnée de nouvelles modalités de gestion des aides structurelles européennes, désormais gérées par le CNASEA, désigné organisme payeur de ces aides au niveau national.

Cette réforme s'est traduite par une baisse substantielle du montant des crédits européens rattachés par voie de fonds de concours sur le budget de l'agriculture : ces rattachements sont passés de 1 464,4 M€ (9 605,8 MF) en 1999 à 1 355,7 M€ (8 893,1 MF) en 2000, puis à 1 024,8 M€ (6 722,5 MF) en 2001, soit une baisse de 30% en deux ans.

La baisse du montant des crédits européens rattachés par voie de fonds de concours masque l'évolution réelle des crédits disponibles d'origine nationale sur le budget de l'agriculture. Les crédits disponibles, hors chapitre 46-32 « Action sociale en agriculture »⁽¹¹⁴⁾, n'enregistrent en effet qu'une augmentation de 14,8% tous crédits confondus, alors que la hausse des seuls crédits nationaux est de 28,2%. En 2001, les crédits européens rattachés par voie de fonds de concours ne représentent plus que 14% du total des crédits disponibles, contre 23% en 1999.

2) - Au-delà de l'impact des crises sectorielles, le budget 2001 est marqué par la priorité donnée à la sécurité sanitaire

a) - Les crises sectorielles constituent un déterminant essentiel des ouvertures budgétaires

Le secteur de l'agriculture a connu au cours des exercices 1999 à 2001 une succession de crises sectorielles qui ont eu un impact notable sur l'exécution du budget du MAP.

La crise de la filière fruits et légumes a été ainsi en 1999 à l'origine d'ouvertures de crédits élevées (56,1 M€ en LFR), auxquelles ont succédé en 2000 les mesures en faveur de la pêche (61 M€ ouverts en LFR), filière affectée par les tempêtes, la marée noire de l'Erika et la hausse du prix du gazole. Ce sont cependant avant tout la crise du secteur de la viande bovine (encéphalopathie spongiforme bovine, ESB), et secondairement les tempêtes de l'hiver 1999 qui ont marqué les budgets des années 2000 et 2001.

La crise de l'ESB a en effet entraîné la mise en œuvre de diverses mesures exceptionnelles d'indemnisation des éleveurs (ouverture de 311 M€ [2 040 MF] de crédits par le décret d'avances du 21 mai 2001), de réalisation de tests de dépistage (ouverture de 33,69 M€ [221 MF] en LFR 2000), du financement de la collecte, du stockage et de l'élimination des matériaux à risques spécifiés et des farines animales (création du chapitre 44-71 « Moyens concourant aux actions de lutttes contre l'ESB », doté en 2001 de 0,53 Md€ [3,5 MdF]). Elle a aussi conduit à accélérer la hausse programmée du montant de la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes.

Les tempêtes de décembre 1999 ont eu aussi un impact sensible sur les budgets des années suivantes. En 2001, en sus des ouvertures concernant le chapitre 44-92 « Fonds forestier national et Office national des forêts », 45,7 M€ ont été ouverts pour financer d'une part les aides au transport des chablis, d'autre part les avenants « tempêtes » aux contrats de plan

⁽¹¹⁴⁾ Jusqu'en 1999, la subvention d'équilibre au BAPSA et la participation du ministère au financement de l'allocation adulte handicapé étaient inscrites sur le chapitre 46-32 ; elles représentaient respectivement 4,9 MdF et 459 MF en 1999, soit 99% de ce chapitre. L'analyse pluriannuelle impose de neutraliser ces crédits.

2000-2006. Les conséquences sur le marché du bois de chablis équivalents à trois années de récolte perdurent, et les perspectives financières pour l'ONF sont dégradées, entraînant une hausse des concours du MAP à cet établissement sur les deux années 2000 et 2001 par rapport à 1999. Par ailleurs, les programmes de reboisement semblent se mettre en place avec retard ; les aides prévues à cet effet contribueront à conforter au cours des prochaines années la part prise par la politique forestière dans les crédits du MAP. La rebudgétisation du fonds forestier national (2000) concourt également au renforcement de la place des crédits destinés à la forêt au sein de ce budget.

b) - La montée en puissance des dépenses liées à la sécurité sanitaire

La sécurité sanitaire et la qualité de l'alimentation absorbent une part croissante des crédits, évolution accélérée par la crise de l'ESB.

Les seuls chapitres 44-70 et 44-71 représentent en loi de finances initiale pour 2001, 21,3% des crédits initiaux d'intervention, contre seulement 3% en 2000. L'analyse par agrégat conforte ce constat : l'agrégat 12 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » concentre en LFI 2001, 13,8% des crédits du budget du MAP. En LFI 2002, en raison de l'affectation d'une partie des crédits de personnels à cet agrégat, ce pourcentage atteint même 17,2%.

3) - Les modifications apportées aux crédits votés

De fortes différences existent chaque année entre crédits inscrits en LFI et crédits disponibles.

La pratique s'est enracinée de procéder en loi de finances rectificative à des annulations élevées, sur un chapitre de crédits évaluatifs (44-42 « Charges de bonification ») qui apparaît systématiquement sur-doté en LFI. Ce chapitre qui retrace les charges de bonification d'intérêt, a connu un montant moyen d'annulations au cours de la période 1999-2001 représentant 81,6 M€/an, soit 29% de sa dotation moyenne en LFI. Cette pratique abusive permet au MAP d'accroître indûment sa capacité à s'écarter de l'autorisation parlementaire initiale, en gageant sans effort chaque année une large part des ouvertures de crédits en LFR.

Ces collectifs de fin d'année, outre le financement de mesures exceptionnelles, comportent de façon récurrente les charges de préfinancement des aides PAC et d'apurement des crédits du FEOGA. Le refus d'inscrire en LFI les crédits correspondant à la charge de préfinancement des aides PAC (environ 30,5 M€ chaque année), et leur inscription systématique en LFR entachent la sincérité de la loi de finances initiale. Une dotation sur deux chapitres évaluatifs distincts renforcerait utilement l'information parlementaire.

Enfin, l'inscription chaque année en LFR en lieu et place de la LFI des crédits nécessaires au recensement général de l'agriculture, de même que les crédits des avenants « tempête » des contrats de plan État 2000-2006 sont très contestables ; la portée et la sincérité de l'autorisation parlementaire initiale se trouvent affectées par ces recours abusifs aux lois de finances rectificatives.

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

L'examen des grandes fonctions budgétaire révèle que le budget que l'État consacre à l'agriculture est avant tout un budget d'intervention, les dépenses du titre IV représentant deux tiers des dépenses totales.

1) - Personnel

a) - Les dépenses de personnel

Si le budget du MAP est un budget d'intervention, ses dépenses de personnel n'en portent pas la marque, et sont en fait fortement déterminées par l'enseignement agricole. La moitié des effectifs budgétaires du MAP est ainsi retracée à l'agrégat 11 « formation, recherche et développement », dont la quasi-totalité se consacre à l'enseignement. Cette activité a ses déterminants propres, largement déconnectés de ceux du secteur productif agricole. D'une part, le MAP subit les effets induits des mesures prises par le ministère de l'éducation nationale, d'autre part l'enseignement agricole connaît une dynamique démographique originale, qui contraste avec l'évolution de l'emploi agricole. En effet, du CAP au BTS, le nombre total de diplômés délivrés est passé de 42 118 en 1990 à 62 662 en 2001.

Globalement, les effectifs budgétaires du MAP sont restés stables entre 1998 et 2001, ce qui résulte d'une baisse au cours de la période 1998-2000 et d'une hausse sensible en 2001. La baisse initiale doit s'apprécier au regard d'une part des « externalisations » d'emplois budgétaires (cf. infra), et d'autre part de transferts d'emplois du budget de l'agriculture à des établissements publics, les crédits correspondants étant portés en subventions aux dits établissements sur le chapitre 36-22 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics » (à raison de 644 emplois au profit de l'établissement public des Haras nationaux⁽¹¹⁵⁾ en 2000 et 2001, de 3 emplois au profit de l'Inventaire forestier national en 2000, et de 3 emplois au profit de l'AFSSA en 2001).

Abstraction faite de ces mouvements, le MAP enregistrerait une progression en trois ans de 1 801 emplois budgétaires, soit 5,9% des effectifs budgétaires au 31 décembre 1998, dont 783 sont imputables à l'application des dispositions de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relatives à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique de l'État.

L'évolution des dépenses de personnel fait apparaître une hausse de 21%, à 1 205,34 M€. Déduction faite de l'intégration des cotisations patronales d'assurance maladie en 2001 et de la budgétisation des rémunérations d'ingénierie publique, la progression est ramenée à environ 7%.

Toutefois, on relève que les dépenses de personnel des établissements publics d'intervention relevant du MAP ne sont pas clairement identifiées, la subvention qu'il verse à ces établissements n'isolant pas toujours la partie fonctionnement, *a fortiori* la rémunération des agents. Ainsi, les dépenses de fonctionnement des offices (personnel et autres dépenses) représentent environ 120 M€ par an, confondues au sein d'une subvention d'intervention retracée au chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole ». Le fonctionnement du CNASEA est de même financé au moyen de crédits du titre IV, pour environ 38 M€ chaque année.

b) - Les rémunérations d'ingénierie publique

La budgétisation des rémunérations d'ingénierie publique est intervenue en loi de finances initiale pour 2000 : le compte de tiers n° 466-225 a été clos le 31 décembre 1999, les recettes perçues postérieurement à cette date venant en recettes au budget général de l'État.

En contrepartie, le décret n° 2000-239 du 13 mars 2000 a institué une prime spéciale en faveur de certains personnels du ministère, qui a représenté au titre de 2000 un versement de 62,04 M€. Selon le MAP, un arbitrage informel par le cabinet du Premier ministre a prévu le

⁽¹¹⁵⁾ Créé par le décret du 2 juillet 1999.

versement du solde des indemnités dues au titre de 1999 en trois annuités égales en 2000⁽¹¹⁶⁾, 2001 et 2002. Cet arbitrage a été exécuté « en gestion », par accord tacite des ministères du budget et de l'agriculture.

2) - Fonctionnement

Les crédits de fonctionnement hors personnel représentent environ 5,3% du total des crédits du MAP, soit 381 M€ (moyenne 1998-2001) formant trois blocs d'égale importance : moyens des services, subventions de fonctionnement à l'enseignement agricole et dépenses diverses. L'évolution des crédits du titre III, hors personnel, apparaît modérée, hors évolutions de structure (intervenus en 2000 : budgétisation du fonds forestier national - FFN, création de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments - AFSSA) et épisodes conjoncturels (crédits consacrés au recensement général agricole, et aux systèmes informatiques de gestion des aides).

3) - Interventions⁽¹¹⁷⁾

La partie 44 du budget, qui regroupe les interventions économiques du ministère, représente à elle seule plus de 85% des dépenses du titre IV et plus de 55% des dépenses du budget. De 1999 à 2001, la ventilation des dépenses entre les différentes lignes de cette partie enregistre des évolutions substantielles, reflétant une inflexion des priorités du ministère.

Les interventions structurelles en faveur des exploitations agricoles, qui s'imputent sur les chapitres 44-41 « Amélioration des structures agricoles », 44-42 « Charges de bonification », 44-46 « Fonds d'allégement des charges », 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural » et 44-84 « Contrats territoriaux d'exploitation » ne représentent plus en 2001 que 22,5% des dépenses d'intervention économique, contre 39,5% en 1999.

Ce recul profite principalement aux mesures concourant à la sécurité alimentaire financées sur les chapitres 44-70 et, depuis 2001, 44-71, dont les dépenses enregistrent en deux ans une croissance accélérée pour représenter 17,8% des interventions économiques en 2001, contre seulement 2,7% en 1999, et dans une moindre mesure aux interventions en faveur de la forêt, sous le double effet de la budgétisation du fonds forestier national en 2000 et des besoins nés des tempêtes de l'hiver 1999.

Le poids des dépenses consacrées au financement de la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) et aux offices agricoles reste sur la période relativement stable : ces deux postes absorbent à eux deux 50% des dépenses d'intervention économique.

4) - Investissements

Après une hausse des ouvertures d'autorisations de programme (AP) liée à la fin des programmes structurels 1994-1999, la période récente a été marquée par une réduction durable des ouvertures d'AP au budget du MAP (698,3 M€ [4 580,5 MF] en 2001), due au transfert de l'essentiel des crédits de politique structurelle au CNASEA.

S'agissant des crédits du chapitre 61-83 « Cofinancement de l'UE au titre des fonds structurels et du développement rural », on note la réduction du recours à la procédure des autorisations de programme provisionnelles (539,2 M€ [3 536,7 MF] ouvertes en 1999,

⁽¹¹⁶⁾ En 2000, l'annuité a été majorée de la totalité du solde des indemnités dues aux agents partis en retraite au cours de l'année (au total environ 10,7 M€).

⁽¹¹⁷⁾ Les analyses suivantes portent sur les dépenses du titre IV hors chapitre 46-32.

40 M€ (262,1 MF) ouvertes en 2001), maintes fois critiquée par la Cour en raison de l'absence de conformité à la loi organique du 2 janvier 1959, à laquelle se substituent, pour les programmes 2000-2006 (objectif 1) la répartition d'AP budgétaires à partir du budget des *charges communes*, et une gestion par le CNASEA pour les mesures relevant de l'objectif 2.

C - LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

1) - Régularité de l'exécution budgétaire

a) - Les « externalisations » d'emplois budgétaires

Ce procédé, qui consiste à supprimer l'inscription d'emplois budgétaires sur le chapitre 31-90 « Rémunération des personnels » tout en maintenant les emplois effectifs en cause au sein du ministère ou auprès d'un organisme extérieur et à les financer par une masse de crédits équivalente inscrits sur un autre chapitre, a été utilisé sous deux formes par le MAP entre 1999 et 2001. Ainsi, 1 083 emplois de maîtres d'internat, de surveillants et d'élèves ont été supprimés en 1999 et 2000 et les crédits correspondants ont été transférés sur le chapitre 31-96 « Autres rémunérations principales et vacations », alors que la permanence de ces emplois n'était pas en cause.

b) - Dépassements de crédits sur des chapitres à caractère évaluatif

Des dépassements de crédits récurrents sont constatés sur les chapitres évaluatifs 33-90 « Cotisations sociales. Part de l'État » et 37-91 « Droit d'usage, frais d'instance, indemnités à des tiers ». Ces chapitres apparaissent structurellement sous-dotés en loi de finances initiale. L'évolution de la situation de ces deux chapitres n'est toutefois pas comparable. Le dépassement se réduit progressivement sur le chapitre 37-91, le taux de consommation passant de 164% en 1999 à 109% en 2001. Au contraire, le déficit en exécution du chapitre 33-90 se dégrade sur la période, conduisant même en 2001 à un déficit en exécution pour l'ensemble des chapitres de personnel. Le dernier rebasage de ce chapitre en loi de finances remonte à 1997.

c) - Décret d'avances irrégulier

Le décret d'avances du 8 octobre 2001 a ouvert 3,7 M€ (24 MF) sur le chapitre 43-23 « Actions de formation et actions éducatives en milieu rural » pour financer le solde (27 MF) des « créances » des différentes organisations agricoles à l'égard de l'ANDA au titre des subventions inscrites au budget 2001 de l'ANDA, l'association ayant suspendu le 30 septembre 2001 tous ses versements aux organisations syndicales agricoles. Le recours à un décret d'avances fait question au regard des conditions posées par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

d) - Non respect et insuffisances de la nomenclature budgétaire

Les projets informatiques du MAP, même pluriannuels, sont comptabilisés au titre III et non au titre V. En l'absence de comptabilisation en AP/CP, il n'est pas procédé à un suivi précis des engagements, alors même que les reports sont significatifs. Le ministère fait valoir que les opérations informatiques se décomposent en opérations d'équipement, de prestations de services et de maintenance et que l'éclatement des crédits entre différents titres du budget serait source d'opacité. Il envisage en revanche d'isoler les dépenses informatiques des dépenses de fonctionnement dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique.

Les crédits inscrits sur le chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole » au profit des offices agricoles font masse de crédits de

nature différente : les crédits d'intervention proprement dit d'une part, les crédits destinés à assurer le fonctionnement courant de ces établissements, y compris le traitement des personnels qu'ils emploient sous statut propre, d'autre part.

De plus, il est fait masse des crédits votés en LFR au titre de la charge d'apurement avec les dotations aux offices au chapitre 44-53, ce qui rend peu lisible l'information sur la performance du système national de gestion des aides PAC. Par ailleurs, cette charge ne fait l'objet d'aucune estimation en LFI, alors que le MAP exerce un suivi continu des risques d'apurement ; son inscription sur un chapitre évaluatif est souhaitable.

e) - Recours contestable à la procédure de répartition de crédits globaux

Des crédits ont été ouverts au chapitre 44-70 « Promotion, contrôle de la qualité » selon la procédure de répartition de crédits globaux pour dépenses accidentelles tant en 2000 qu'en 2001⁽¹¹⁸⁾. Ces mouvements, destinés à financer des mesures d'abattage dans le cadre de la prévention de l'ESB, apparaissent contestables, les dépenses financées pouvant difficilement apparaître comme présentant un caractère imprévisible. En fin de gestion 2001, 22,4 M€ (147 MF) restaient en outre inutilisés sur ce chapitre, en raison de l'ouverture tardive des crédits.

2) - Respect de l'autorisation parlementaire

a) - La régulation

• *Le contrat de gestion*

Depuis 1999, le budget de l'agriculture a fait chaque année l'objet d'un contrat de gestion avec le secrétariat d'État au budget.

En 2001, les termes du contrat de gestion ont été en apparence assouplis : aucune mise en réserve de crédits n'a été requise (38,1 M€ [250 MF] de crédits avaient par comparaison été mis en réserve puis annulés à ce titre en 1999 et 45,7 M€ [300 MF] en 2000), et le ministère ne s'est engagé à reporter que 533,6 M€ (3 500 MF), au lieu de 1 006,2 M€ (6 600 MF) en 2000. Toutefois, les ouvertures de crédits supplémentaires en cours de gestion ont été gagées à hauteur de 46% en 2001, contre 32% en 2000, par des annulations intervenues en dehors du cadre du contrat de gestion.

• *Le pilotage de la trésorerie des offices*

Alors que le MAP a généralisé la pratique qui consiste à faire gérer par les offices agricoles l'essentiel de ses crédits budgétaires d'intervention, on constate que depuis 2000, sur instruction (non formalisée) du ministère des finances, les subventions aux offices inscrites à l'article 10 du chapitre 44-53 sont désormais versées au fur et à mesure de leurs besoins de trésorerie à court terme, évalués au moyen d'enquêtes fréquentes (2 mois) menées par le ministère en collaboration avec le contrôle d'État. Ce nouveau mode de gestion des subventions aux offices agricoles, qui peut s'analyser comme une forme de régulation, engendre en 2000 et 2001 des reports élevés sur le chapitre 44-53 (374 M€ [2 453,3 MF] en 2001).

Cette pratique, si elle présente le mérite d'optimiser la gestion de la trésorerie de l'État, fait difficulté sur le plan de la régularité budgétaire. En effet, les engagements pris par les offices (et enregistrés comptablement sous la forme de créances sur l'État dans leur bilan) ne sont pas

⁽¹¹⁸⁾ 50 MF en 2000 par décret du 14 novembre 2001, 240 MF en 2001 par décret du 5 novembre 2001.

assortis de la mise à disposition par le MAP de la totalité des crédits nécessaire à leur couverture. Cette difficulté pourrait être levée dans le cadre des dispositions de la nouvelle loi organique, qui permettront de distinguer sur le titre IV les autorisations d'engagement et les crédits de paiement⁽¹¹⁹⁾.

Au-delà, c'est la question de l'ajustement des dotations budgétaires annuelles aux besoins réels propres à chaque mesure qui est posée.

b) - Les crédits d'intervention du CNASEA

L'emploi des crédits de certains chapitres du budget du MAP ne peut être connu précisément que par l'examen des soldes de gestion établis par le CNASEA, qui s'est vu confier la gestion d'un nombre croissant d'aides nationales et communautaires au cours de la période 1999-2001. Ces soldes par mesure résultent de la somme algébrique des versements du MAP au CNASEA, des versements effectifs du CNASEA aux bénéficiaires et de transferts internes à l'établissement.

Cet examen des soldes de gestion par mesure révèle que certains dispositifs sont sur- ou sous-dotés en loi de finances initiale. Ainsi, les dépenses 2001 au titre de l'indemnité viagère de départ (IVD) ont excédé de 31,9 M€ (209,2 MF) les crédits mis à disposition par la loi de finances initiale. Inversement, fin 2001, les crédits non utilisés au titre du fonds d'allègement des charges (FAC) apparaissant en solde de gestion au CNASEA sont encore de 20,37 M€, alors que le chapitre 44-46 « Fonds d'allègement des charges des agriculteurs » ne laisse apparaître que 3,06 M€ de crédits sans emploi. Il est vrai que suite à la LFR de fin 2000, 27,4 M€ ont été ouverts à ce chapitre et versés immédiatement au CNASEA⁽¹²⁰⁾. La pratique des versements de crédits au CNASEA masque en conséquence le niveau réel de leur consommation⁽¹²¹⁾.

Ces écarts entre versement du MAP et dépenses effectives du CNASEA induit des déficits en gestion sur certaines mesures, à l'instar de celui observé fin 2000 pour l'IVD, qui a dû être comblé par un redéploiement de 19,9 M€ (130,3 MF) en provenance de la ligne « dotation jeunes agriculteurs » (DJA), excédentaire. A cet égard, la volonté d'affichage de crédits abondants au profit de l'installation des jeunes agriculteurs entraîne des annulations significatives de crédits inemployés au chapitre 44-41 « Amélioration des structures agricoles » article 21 (45,7 M€ en 1999, 55,5 M€ en 2000, 10,4 M€ en 2001), mais également des redéploiements internes au CNASEA, qui comme en 2001, peuvent même être plus élevés que les annulations dont le Parlement est informé (35,1 M€ basculés sur les dispositifs IVD et PMSEE contre 10,4 M€ annulés).

De fait, l'examen des soldes de gestion des interventions du CNASEA au 31 décembre 2001 fait apparaître de multiples redéploiements entre mesures, modifiant la destination finale des crédits précisée dans les « verts » budgétaires. Si ces modifications restent généralement circonscrites à un même chapitre du budget du MAP, ne dénaturant pas formellement l'autorisation budgétaire, on constate que les crédits de la prime à l'herbe inscrits au chapitre 44-41 ont bénéficié en 2001 d'un abondement de 22,9 M€ (150 MF) en provenance de la ligne

⁽¹¹⁹⁾ Article 8 de la loi organique du 2 août 2001 relative aux lois de finances.

⁽¹²⁰⁾ Ce chapitre, comme tous ceux concourant aux actions du CNASEA (sauf le 44-42), étant inscrit à l'état H, on ne peut cependant parler de report occulte de crédits.

⁽¹²¹⁾ Sont concernés six chapitres du titre IV et trois chapitres du titre VI

« Elimination coproduits » du même chapitre⁽¹²²⁾. La résultante de ces mouvements conduit d'une part à l'accroissement des disponibilités pour les actions relevant du chapitre 44-41 de 9,15 M€ (60 MF), d'autre part au recul des disponibilités dédiées aux chapitres 44-84 « Contrats territoriaux d'exploitation agricoles » et 44-71 « Moyens concourant à la lutte contre l'ESB » pour respectivement 1,52 M€ (10 MF) et 22,9 M€ (150 MF). Dans le cas de ce dernier chapitre dont les crédits ont été sensiblement sous-consommés, 45,8 M€ (300 MF) ont fait par ailleurs l'objet d'une annulation sur l'article 20 « Elimination des coproduits » en loi de finances rectificative.

Enfin, une partie de ces « réserves budgétaires » sur crédits d'intervention du CNASEA (13,72 M€⁽¹²³⁾), a été redéployée sur le chapitre 44-41 article 81, pour assurer le fonctionnement courant de l'établissement.

Décidés au sein du conseil d'administration du CNASEA, ces ajustements internes permis par le versement des crédits à un établissement public, ne font pas l'objet d'une information parlementaire. Les propositions faites aux assemblées, notamment lors du vote de la loi de finances rectificative, mériteraient d'être éclairées par une information sur les décisions de gestion prises par le CNASEA et le MAP en cours d'exercice. Le compte-rendu annuel de gestion du MAP pourrait également décrire ces opérations.

Enfin, le solde de gestion à fin 2001 fait apparaître un déficit de disponibilités sur les versements du chapitre 44-41 ; cette situation présente un risque pour la gestion financière de l'établissement, dont les réserves financières réelles pourraient se trouver insuffisantes pour couvrir les déficits en gestion de certaines mesures. Dans cette hypothèse, l'ouverture de crédits budgétaires supplémentaires, c'est-à-dire l'autorisation parlementaire elle-même se trouverait contrainte du seul fait des ajustements opérés en gestion par le MAP et le CNASEA. L'exécution 2002 semble s'annoncer à cet égard délicate pour la trésorerie de l'établissement, compte tenu d'une progression généralisée des taux de consommation.

3) - La consommation des crédits

Le montant des reports tend à s'accroître en valeur absolue, de 436,5 M€ en 1998, montant correspondant au niveau moyen observé au cours des années précédentes, à 1 217,2 M€ en 2001. Cette évolution est à rapprocher d'une dégradation du taux global de consommation des crédits. De fait, le taux de consommation global des crédits présente un profil en dents de scie entre 1999 et 2001 : il recule de 86% à 81,7% de 1999 à 2000, pour remonter à 84,2% en 2001.

L'évolution constatée entre 1999 et 2000 s'explique essentiellement par la forte baisse du taux de consommation de la partie 44 Interventions économiques, elle-même imputable à une sous-consommation des chapitres 44-53 et 44-92 « Fonds forestier national et ONF ». La sous-consommation au chapitre 44-53 est imputable aux nouvelles modalités de versement des subventions aux offices (cf. supra) ; celle du chapitre 44-92 s'explique par l'ouverture en cours de gestion, suite à la tempête de fin 1999, de montants de crédits excédant la capacité d'absorption du secteur forestier.

La remontée du taux de consommation entre 2000 et 2001 est imputable à une meilleure consommation des crédits des titres V et VI, dans un contexte de desserrement de la contrainte exercée par les engagements de reports prévus dans les contrats de gestion.

⁽¹²²⁾ En sus d'un abondement de 15,24 M€ (100 MF) en provenance de la ligne DJA (article 21 du chapitre 44-41), et de 5,79 M€ (38 MF) de la ligne mesures agri-environnementales (article 22).

⁽¹²³⁾ Dont 12,2 M€ (80 MF) sur le chapitre 44-41, et 1,52 M€ (10 MF) sur le chapitre 44-84, destinés aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

Outre le chapitre 44-42, deux chapitres affichent une sous-consommation structurelle : le chapitre 44-84 « Contrats territoriaux d'exploitation », dont le taux de consommation brut ne fut que de 4% en 2000 et n'est toujours que de 39% en 2001, et le chapitre 61-40 « Adaptation de l'appareil agricole de production », qui finance notamment le volet élevage du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) suspendu au cours de l'année 2001 à la suite des demandes d'explications formulées par la Commission sur ce programme⁽¹²⁴⁾.

La sous-consommation du chapitre 44-71 « Moyens concourant à la lutte contre l'ESB » en 2001 (78,6% de taux de consommation brut) semble davantage de nature conjoncturelle, liée au calibrage approximatif de la dotation initiale du chapitre en loi de finances initiale et à l'insuffisance des capacités de traitement des farines.

D - CONTRÔLE DE GESTION ET APPRÉCIATION DES MÉTHODES EMPLOYÉES

Comme les autres ministères, le MAP a été invité à produire un plan de développement du contrôle de gestion. Un plan triennal couvrant la période 2002-2004 devait être finalisé pour la fin du mois de mars 2002. Un chargé de mission auprès du directeur des affaires financières, nommé en juin 2001, est chargé de coordonner la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, le développement du contrôle de gestion et le basculement vers le logiciel ACCORD.

S'agissant du contrôle de gestion, trois axes peuvent être distingués.

a) - La présentation par agrégats

En loi de finances 2001, les agrégats étaient au nombre de sept, et couvraient des domaines d'activité : enseignement et recherche, activités agricoles productives, industries agro-alimentaires, forêt et espace rural, protection sociale et solidarité, pêches maritimes et aquaculture, services généraux. En loi de finances 2002, les agrégats ont été refondus et affinés, et semblent désormais mieux traduire les objectifs du ministère. En sus des agrégats formation et recherche, fonctions support et participation aux charges de pension, six agrégats concernent les interventions économiques agricoles : gestion durable de la forêt, gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture, sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural, multifonctionnalité de l'agriculture, aides aux produits et régularisation des marchés.

La ventilation des emplois, et partant des crédits de personnel, sur les différents agrégats demeure cependant incomplète. Quatre agrégats se voient affecter des emplois et, par conséquent, des coûts de personnel : l'agrégat enseignement, l'agrégat sécurité alimentaire, auquel sont rattachés les emplois des services vétérinaires, l'agrégat mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural, auquel sont affectés les autres emplois déconcentrés, enfin l'agrégat fonctions support, qui supporte le solde des crédits de personnel du ministère. Il ressort de l'analyse des agrégats que la ventilation des crédits s'effectue au niveau de l'article, ce qui apparaît insuffisamment précis.

Les enquêtes dites « missions-moyens », qui n'en sont qu'au stade de l'expérimentation sur un panel de services déconcentrés, devraient permettre au ministère de progresser sur la voie de l'imputation des coûts de personnel aux différentes activités des services, grâce à l'analyse du temps passé par les agents à ces activités. Pour l'heure, le ministère n'est pas en mesure de raisonner en coûts complets.

⁽¹²⁴⁾ Le même constat de sous-consommation des crédits peut être posé s'agissant du FNDAE, dont les crédits financent notamment le PMPOA depuis 1997.

b) - La définition d'objectifs et d'indicateurs de gestion

L'examen des objectifs associés aux différents agrégats et des indicateurs dont ils sont assortis fait apparaître de sérieuses insuffisances.

Les indicateurs sont souvent peu pertinents. Ainsi, les indicateurs retenus à l'appui de l'objectif « qualité de service » associé à l'agrégat « mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural » mesurent des actions de modernisation de portée très vague, qui ne se traduisent pas nécessairement par une amélioration tangible de la qualité du service : pourcentage de services déconcentrés ayant mis en place un projet stratégique, pourcentage de services déconcentrés où une démarche qualité a été mise en place, pourcentage de services déconcentrés disposant de sites Internet ou encore pourcentage d'agents ayant bénéficié d'une formation.

D'autre part, les objectifs ultimes prennent le pas sur les objectifs intermédiaires (et, partant, les indicateurs d'impact sur les indicateurs de réalisation), conformément aux recommandations de la circulaire du ministre des finances du 2 février 2001 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2002. Ainsi le seul objectif opérationnel associé à l'agrégat multifonctionnalité de l'agriculture est la maximisation du nombre de CTE, les autres objectifs étant des objectifs « ultimes » : maintenir l'élevage extensif, maintenir une agriculture familiale, maintenir l'activité agricole dans les zones de montagne. Or seuls des objectifs intermédiaires opérationnels sont maîtrisables par les services administratifs et peuvent donner lieu à une appréciation critique de leur action.

Enfin, les objectifs associés à certains agrégats apparaissent peu homogènes : le développement de la pratique des activités équestres peut-il être compté au rang des objectifs assignés à la multifonctionnalité de l'agriculture au même titre que le renouvellement des chefs d'exploitations ?

c) - Les dispositifs d'évaluation

Un dispositif national d'évaluation a été mis en place en juillet 1999 à l'occasion de la réorganisation du ministère. Les programmes d'évaluation 2000 et 2001 ont porté essentiellement sur le fonctionnement interne du ministère, mais y a également trouvé place une évaluation du régime de protection contre les risques climatiques, à travers le bilan du Fonds national de garantie des calamités agricoles, auquel une subvention est versée sur le chapitre 46-33 « Participation à la garantie contre les calamités agricoles ».

L'entrée en vigueur du plan de développement rural⁽¹²⁵⁾ a par ailleurs conduit le ministère à renforcer et rationaliser les moyens consacrés à l'évaluation des interventions structurelles cofinancées par l'Union européenne. Un dispositif d'évaluation unique pour le plan de développement rural et les contrats territoriaux d'exploitation a été mis en place en décembre 2001, composé de deux organes de pilotage : un comité national d'évaluation de la mise en œuvre du règlement « développement rural » (PDRN et DOCUP) ; une instance d'évaluation des CTE. L'évaluation des différents programmes inclus dans le PDRN ont été confiées à huit comités thématiques placés sous le contrôle du comité national.

⁽¹²⁵⁾ L'article 49 du règlement 1257/99 dispose que ces programmes doivent faire l'objet d'évaluations afin d'en apprécier la mise en œuvre et les impacts.

VII - BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Le BAPSA⁽¹²⁶⁾ a pour objet d'identifier le coût des prestations sociales servies aux 600 000 exploitants agricoles, à leurs ayants droits et aux retraités relevant de ce régime. Il retrace également le coût de diverses prestations qui lui sont rattachées pour ordre.

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 qu'une part limitée des recettes et la part des financements publics dans la prise en charge des prestations de ce régime ne cesse de croître. Le BAPSA ne correspondant pas davantage aux conditions fixées par l'article 18⁽¹²⁷⁾ de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour ne peut qu'appeler à sa suppression.

Le déséquilibre constaté dès la mise en place du régime agricole entre la participation des assurés et le poids des prestations est à l'origine même de l'institution du budget annexe. Aux ressources fiscales et budgétaires initialement affectées sont venues s'ajouter des recettes tirées des mécanismes de compensation démographique.

L'année 2001 a été marquée par l'impossibilité d'ajuster, en fin de gestion, les recettes au niveau des charges du budget annexe qui, de ce fait, a du reporter sur 2002 le paiement de certaines dépenses.

A - LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE SPÉCIFIQUE DES OBJECTIFS ET DES CHOIX POLITIQUES DU MINISTÈRE

Le régime des exploitants agricoles repose sur deux spécificités. La première est institutionnelle, les mécanismes d'assurance sont gérés par un système mutualiste qui n'est pas en situation de monopole sur certains risques et qui facture ses coûts de gestion de manière séparée et différenciée caisse par caisse. La seconde tient au régime des prestations et à l'assiette des cotisations. Cette seconde particularité tend à se réduire. Depuis une dizaine d'années, on a assisté à un effort constant de rapprochement du régime agricole avec le régime général.

⁽¹²⁶⁾ Il est rappelé que le BAPSA est régi par la combinaison des dispositions suivantes :

- l'ordonnance n° 59-2 relative aux lois de finances, articles 20 à 23 ;
- la loi de finances pour 1960 dont l'article 58 a substitué le BAPSA au budget annexe des prestations familiales agricoles ; cette disposition est codifiée dans le code rural ;
- la première loi de finances pour 1963 qui a transféré la protection sociale des salariés agricoles du BAPSA au régime général de sécurité sociale.

⁽¹²⁷⁾ Article 18 : « *Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

Le mouvement d'harmonisation des prestations a concerné trois domaines :

- ***Les retraites de base :***

Prévue par la dernière loi d'orientation agricole, la revalorisation du niveau de l'ensemble des retraites a fait l'objet chaque année depuis 1994 d'une mesure significative⁽¹²⁸⁾. La contribution du FSV au financement du budget annexe s'en est trouvée significativement réduite⁽¹²⁹⁾. Au-delà de ces mesures annuelles de revalorisations qui comportent une ultime tranche en 2002, il restera encore à assurer la mensualisation du versement des arrérages de pensions à la quelle il a été jusqu'ici renoncé en raison d'un coût en trésorerie estimé à plus de 1 Md€ (6,56 MdF). Le gouvernement devait préparer un rapport au Parlement sur cette question pour le 1^{er} avril 2002.

- ***Les retraites complémentaires :***

Il n'existait pas de régime de retraite complémentaire obligatoire. Cette lacune est en voie de comblement puisque l'Assemblée nationale a définitivement adopté, le 21 février 2002, une proposition de loi en ce sens. Le régime sera géré par la MSA. Il bénéficiera d'une subvention de l'État « à titre temporaire et qui ne saurait s'apparenter à une subvention d'équilibre » selon la définition qui en a été donnée par la direction du budget. Ses comptes ne devraient pas être retracés dans le BAPSA.

- ***Les accidents du travail :***

Une profonde réforme du régime des accidents du travail affectant les non salariés agricoles a été adoptée à l'automne 2001. Elle crée, à compter du 1^{er} avril 2002, une nouvelle branche d'assurances sociales agricoles, elle aussi gérée par la MSA mais ouverte comme l'assurance maladie des exploitants aux assureurs privés. Elle met fin à la garantie financière assurée par l'État au profit du régime préexistant. Cette garantie jouait à travers un prélèvement sur les crédits de subvention au BAPSA reversé au Fonds commun des accidents du travail agricoles, le FCATA. Géré par la Caisse des Dépôts, ce fonds supportait, pour le compte des assureurs, le service des rentes qui lui étaient transférées. La loi impose désormais au régime d'être en équilibre financier non seulement de manière instantanée mais aussi pour le futur en provisionnant la charge des rentes à servir. Dans cette optique, la loi de finances rectificative pour 2001 a mis à la charge des assureurs le maintien de l'équilibre financier du FCATA au moyen d'une contribution forfaitaire venue se substituer à une taxe sur les conventions d'assurances.

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

Le BAPSA comprend trois grandes fonctions d'inégale ampleur, la charge des intérêts, les remboursements et dégrèvements et les prestations elles-mêmes. Les crédits et les évaluations de recettes du BAPSA sont votés en « brut ». En application de la règle du produit brut, l'évaluation des recettes de TVA n'inclut pas les remboursements et dégrèvements lesquels font l'objet d'une inscription budgétaire distincte.

(128) A l'exception de 1996.

(129) Ces revalorisations ont également eu pour effet de substituer les prestations vieillesse de l'ORGANIC à celles des non salariés agricoles comme pension servant de référence au mécanisme de compensation démographique. Les recettes nettes du BAPSA après régularisations s'en sont trouvées significativement affectées.

Les dépenses d'intérêts couvrent la charge financière de l'emprunt souscrit par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole auprès d'un consortium bancaire afin de compenser le décalage temporel entre les dépenses du budget annexe et ses recettes.

Au sein des prestations, il convient de distinguer ce qui relève des dépenses liées au jeu même des risques maladie, maternité, vieillesse, famille et de dépenses diverses. Les risques maladie et vieillesse représentent à eux deux plus de 90% des dépenses.

C - LA MISE EN PERSPECTIVES PLURIANNUELLES DES FONCTIONS

1) - Le financement des prestations sociales agricoles

Ce régime quel que soit son périmètre est structurellement déficitaire. L'effectif de la population protégée reflète la baisse rapide du nombre des exploitations. Au total les cotisants actifs représentent le tiers des personnes protégées. La nature des revenus des professions agricoles, essentiellement fluctuante et, en moyenne, leur niveau plus faible que celui des ressortissants du régime général conduit à la situation actuelle où les cotisations couvrent moins du cinquième des dépenses.

Le besoin de financement complémentaire est actuellement pris en charge à hauteur d'un peu moins de 50% par la collectivité nationale à travers l'affectation directe de taxes ou bien le versement de contributions du budget général et d'un peu moins de 40% par la solidarité entre les régimes.

De ces trois types de ressources, seule la troisième est corrélée plus ou moins approximativement avec la nature des dépenses du BAPSA. Les dynamismes relatifs des ressources et des dépenses de ce régime de protection sociale obligent et obligeront à un incessant travail d'ajustement à la marge des recettes pour couvrir les dépenses.

La situation de la fin de l'exercice 2001 ne laisse pas d'inquiéter à cet égard. En effet, l'incapacité dans laquelle s'est trouvé le BAPSA d'honorer toutes les charges relevant de la gestion courante a conduit à les faire peser sur la gestion 2002, alors même que les crédits ouverts permettent seulement de faire face à la reconduction de la dépense 2001. Les dépenses 2001 ont atteint 15 331,2 M€ (100 566 MF), les crédits ouverts pour 2002 s'élèvent à 15 368 M€ (100 807 MF). Toutes choses égales d'ailleurs, le déficit prévisionnel devrait s'élever au montant des reports de charge, majoré des facteurs internes d'évolution de la dépense, c'est à dire avant tout de la dérive de l'assurance maladie et minorée des éléments exceptionnels enregistrés en 2001, notamment en matière de régularisation de la compensation démographique qui a atteint un niveau très élevé et vraisemblablement non reconductible.

2) - L'évolution des prestations

Il n'y a aucune raison pour que les dépenses de prestations « par tête » soient significativement inférieures à celles du régime général puisque l'alignement, dans tous les domaines, a été recherché avec constance.

Les seules évolutions à venir concernent la démographie de la population protégée. Le choc démographique en matière agricole a déjà eu lieu. Dès lors la baisse du nombre des retraités contribue au financement des mesures d'amélioration de la situation des retraités. C'est pourquoi les dépenses de retraite ne progressent pas aussi vite que le coût des mesures de revalorisation.

Cette évolution démographique pourrait aussi concerner l'assurance maladie au titre de ces mêmes retraités. Ces évolutions seront toutefois très lentes.

D - LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION

1) - les recettes

a) - Les cotisations encaissées (y compris la CSG)

S'élevant à 2 418,15 M€ (15 862 MF), elles ont été inférieures de 64,33 M€ (422 MF) à l'évaluation révisée et de 3,35 M€ (22 MF) à l'exécution 2000. Les évolutions enregistrées sur les revenus agricoles des années antérieures ne se sont pas traduites en termes de cotisations. En outre, la révision des règles d'établissement de l'assiette, ainsi que la poursuite, dans les départements les plus riches, d'un mouvement d'érosion de l'assiette peuvent expliquer cette décre des rentrées.

Les évaluations des seules recettes de cotisations pour 2002 tiennent compte de ce tassement et s'élèvent à 1 727,99 M€ (11 334,84 MF), soit une augmentation de 1,18% par rapport à l'exécution 2001 et une diminution de 5,53% par rapport à la LFI 2001.

S'agissant de la CSG, la recette brute de 763,01 M€ (5 005 MF) a fait comme les années précédentes l'objet d'un précompte au profit de la MSA et de la RAMEX à hauteur de 52,59 M€ (345 MF), afin de compenser leur perte au titre des cotisations complémentaires supprimées avec les cotisations d'assurance maladie. Ce précompte sur les recettes n'apparaît pas dans les comptes du BAPSA et ne repose sur aucun fondement légal.

Il doit en effet être signalé qu'en 1998, lors du transfert de la substitution de la CSG aux cotisations d'assurance maladie, il n'a pas été tenu compte des spécificités du régime des exploitants agricoles qui distingue cotisations techniques couvrant les risques eux-mêmes et cotisations complémentaires servant à financer les frais de gestion de chaque caisse. Les deux cotisations ont été supprimées et remplacées par la CSG. Les règles de reversement de la CSG aux divers bénéficiaires conduisaient à prévoir l'attribution de la totalité de la CSG des exploitants agricoles au BAPSA, sans tenir compte du fait que le budget annexe ne retrace pas les frais de gestion des organismes et donc ne dispose pas d'une ligne de dépenses à ce titre. Dans le même temps, le ministère chargé des affaires sociales, saisi du problème par les services du ministère de l'agriculture refusait, par lettre du 3 août 1998, de faire reverser directement aux caisses gestionnaires la fraction de la CSG représentative des cotisations complémentaires.

Le ministère de l'agriculture décidait alors d'opérer un précompte sur les versements de CSG de l'ACOSS au BAPSA. Chaque mois, une instruction était donnée à l'agent comptable de prélever une fraction des revenus de la CSG et de la reverser à la MSA et à la RAMEX.

La Cour ne peut que regretter la persistance anormale de cette situation. Elle a fait courir aux agents publics amenés à la gérer de sérieux risques de mise en cause de leur responsabilité personnelle, puisque les pouvoirs publics se sont abstenus pendant près de quatre ans de prendre les nécessaires mesures de régularisation⁽¹³⁰⁾.

⁽¹³⁰⁾ Ce point est contesté par le ministère de l'agriculture qui se fonde sur les termes de l'article L. 139-1 du CSS et sur l'affirmation d'un principe de neutralité financière de l'opération de substitution de la CSG aux cotisations. La Cour maintient que son analyse porte sur la violation des règles de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qui impose de faire masse de toutes les recettes et de toutes les dépenses sans contraction ni distraction. Autrement dit, la mutualité sociale agricole était bien fondée à recevoir au titre de sa gestion administrative une partie du produit de la CSG, en revanche les procédures utilisées pour lui reverser ces sommes étaient irrégulières car elles n'ont fait l'objet d'aucune mesure de loi de finances initiale ou de règlement ayant pour objet d'en ratifier le principe ou d'en enregistrer la réalisation.

Pour le futur, l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2001 a plafonné à 31 M€ (203 MF) annuels le reversement de CSG à la MSA, ratifiant dès lors la procédure suivie. La prévision de recette pour 2002 s'établit à 808 M€ (5,3 MF) soit 13,76% de plus que l'exécution 2001 et 14,55% de plus que la LFI de la même année.

Au total, la part de l'effort contributif dans le total des recettes nettes s'est élevée à 17,4% en exécution contre 17,7% l'année précédente.

b) - Les recettes de solidarité nationale

Celles-ci se composent du produit des taxes affectées, taxes sur les produits agricoles, fraction de la TVA, reliquat de C3S⁽¹³¹⁾ ; de contributions spécifiques sur fonds d'État au titre de certains risques, FSI, AAH, FSV ; de la subvention du budget général.

La réforme de l'assiette des cotisations avait pour corollaire le démantèlement des taxes pesant sur les productions agricoles. L'essentiel des recettes provient de quatre taxes, farines, corps gras alimentaires, tabacs, alcools. Ces deux dernières taxes ne sont reversées que pour partie au BAPSA. On constate que la baisse des recettes est plus lente que ce qui est anticipé en loi de finances.

Tableau 40 – Produit net des recettes de solidarité nationale : LFI, LFR, exécution
en millions d'euros

	LFI	LFR	Exécution	En MF
Taxes diverses	252	252	305	2 001
TVA nette	4 205	4 205	4 135	27 122
AAH	61	61	61	400
FSI + FSV	236	236	238	1 560
C3S	279	514	514	3 372
Subvention	824	824	815	5 347
Total	5 857	6 092	6 068	39 802

Les recettes de TVA nette augmentent nettement moins vite que les recettes de TVA brute, respectivement +24,4 M€ (160 MF), +0,59% et +159,8 M€ (1 048 MF), +3,12%, par rapport à l'exécution 2000. Au regard des évaluations de la loi de finances initiale, la recette de TVA brute enregistre une plus value de 218,6 M€ (1 434 MF), +4,31%, et la TVA nette enregistre une moins value de 70,6 M€ (463 MF), -1,68%.

Le montant des remboursements et dégrèvements, 1 157,2 M€ (7 591 MF) dépasse de 34% celui des crédits ouverts, 864,5 M€ (5 671 MF), et de 14% le montant dépensé en 2000, 1 018,4 M€ (6 680 MF). Le décalage avec l'exécution constatée sur le budget général au titre du même impôt dont l'affectation au BAPSA résulte en principe d'une simple répartition est de l'ordre de 4 points.

La subvention de l'État a été amputée, en exécution, du montant affecté à l'équilibre du FCATA, 8,54 M€ (56 MF).

Les ressources apportées par le FSV ont continué leur repli. Il y a l'effet mécanique de la revalorisation des pensions de retraite.

⁽¹³¹⁾ Contribution sociale de solidarité des sociétés.

Les ressources de C3S, majorées en loi de finances rectificative, ont constitué la variable d'ajustement des recettes. Pour 2002, ce rôle a été confirmé avec d'une part la consolidation de la recette au niveau élevé atteint en exécution 2001, 520 M€ (3 411 MF) en application de l'article 36 de la loi de finances pour 2002.

Au total, les recettes de solidarité nationale ont représenté 47,2% des recettes nettes du BAPSA en exécution 2001 contre 46,1% en 2000.

c) - Les ressources tirées de la solidarité entre régimes

Ces ressources sont composées des versements reçus par le budget annexe au titre des mécanismes de compensation démographique maladie et vieillesse ainsi que de la participation de la CNAF à la couverture des dépenses de prestations familiales.

La compensation démographique a plus que couvert la perte de recettes de TVA, +217,39 M€ (1 426 MF). La recette 2001 comprend les versements intervenus au titre de la régularisation de la compensation maladie au titre de 1999 à hauteur de 61,13 M€ (401 MF). 6,25 M€ (41 MF) représentant la régularisation de la compensation maladie au titre de 2000 décidée par l'arrêté du 21 décembre 2001 n'ont été effectivement encaissés que sur la gestion 2002. En 2000, la régularisation 1998 avait amené 47,4 M€ (311 MF). Nettes de tout ajustement, les recettes de compensation démographique sont en baisse de 0,4% sur 2000.

S'agissant du remboursement par la CNAF des prestations familiales, celle-ci effectue une compensation entre sa dette vis à vis du BAPSA et sa créance au titre des prestations familiales qu'elle sert pour son compte dans les DOM. Recettes et dépenses du BAPSA sont ainsi minorées en exécution de 9,8 M€ (64 MF). Il serait préférable que les écritures du BAPSA retracent ces mouvements même s'ils ne devaient pas faire l'objet de flux financiers réels, comme c'est déjà le cas pour les cotisations des exploitants.

d) - Les ressources diverses

Celles-ci comprennent notamment les recettes tirées des diverses contributions mises à la charge des industries pharmaceutiques. En 2001, 25,9 M€ (170 MF) ont été encaissés à ce titre. Enfin, la CNAF s'est libérée d'une dette de 21,6 M€ (141,7 MF) constituée au cours du même exercice.

2) - Les dépenses

La loi de finances rectificative s'est traduite par un accroissement des dotations de 182,9 M€ (1 200 MF). Le total des crédits ouverts s'élevait à 14 865,5 M€ (97 511 MF). Les dépenses nettes se sont élevées à 15 331,2 M€ (100 566 MF), soit 465,7 M€ (3 055 MF) de plus que les crédits ouverts et 648,7 M€ (4 255 MF) de plus que la LFI. La loi de règlement proposera une ouverture de 588,9 M€ (3 863 MF) et une annulation de 123,2 M€ (808 MF).

On notera toutefois que les dépenses retracées dans les comptes du BAPSA pour 2001 ne représentent que la part des charges que la trésorerie du budget annexe a été en état de supporter. L'exécution budgétaire s'est ainsi traduite par un report de charge de 218,1 M€ (1 430,3 MF) sur 2002, soit :

- 166,93 M€ (1 095 MF) au titre de l'acompte mensuel de dotation globale hospitalière de décembre 2001 qui n'a pu être payé que la gestion 2002 ;
- 26,47 M€ (173,6 MF) au titre de la régularisation de la compensation démographique vieillesse pour 2000 ;

- 24,65 M€ (161,7 MF) au titre des dépenses d'assurance maladie des professionnels de santé.

Sous cette réserve l'analyse qui peut être faite des dépenses conduit aux observations suivantes :

a) - Charges d'intérêts (chapitre 11-01)

Le BAPSA supporte les frais financiers d'un emprunt souscrit par la Caisse centrale de MSA auprès d'un pool bancaire. Cet emprunt permet de couvrir le décalage entre les recettes du budget annexe et ses dépenses. L'emprunt fait l'objet d'un contrat annuel. L'encours maximal prévu pour 2001 était de 1 905,6 M€ (12 500 MF). L'encours moyen a été de 1 447,1 M€ (9 492 MF), soit 34 jours de fonctionnement du budget annexe, soit encore le même nombre de jours qu'en 2001. L'accroissement de la dépense, 4,1 M€ (27 MF) s'explique par l'augmentation de l'encours moyen 27,3 M€ (179 MF), par l'élévation du taux de chacune des tranches, respectivement 4,48% et 4,37% contre 4,13% et 4,24%. Le dépassement de crédits, 29,7 M€ (195 MF) s'explique par une sous-dotation du chapitre en LFI. Elle s'élevait à 25,6 M€ (168 MF) en 2000. Il y a à l'évidence un besoin de consolidation des crédits ouverts au niveau des dépenses, à structure de recettes et de dépenses constantes.

Les crédits pour 2002 ont été portés à 45,7 M€ (300 MF), montant insuffisant pour financer la simple reconduction de la dépense 2001.

b) - Les reversements et restitutions de taxes, chapitre 37-91

Ce chapitre supporte trois types de dépenses :

- ***Les reversements de TVA***

Une fraction du produit de la TVA est affectée au BAPSA. Il doit aussi supporter les remboursements et restitutions liés au mode de perception de cette taxe. Le chapitre 37-91, sur ce point, joue le même rôle que le chapitre 15-02 du budget des **charges communes**. En loi de finances initiale, les crédits votés portent sur la seule évaluation de la dépense à ce titre. Comme il a été dit ci-dessus, les remboursements de TVA ont connu une évolution très significative en 2001, alors même que le chapitre ne disposait pas d'une dotation suffisante pour couvrir la simple reconduction de la dépense 2000.

L'insuffisance de crédits a crû de 65% en 2001. La progression de la dépense est plus rapide que celle inscrite au budget des charges communes.

- ***La régularisation de la compensation démographique***

La très forte augmentation de la dépense en 2001 correspond à la régularisation de la compensation démographique pour 1999, arrêté interministériel du 12 février 2001. Le BAPSA est débiteur à la compensation pour le régime vieillesse, 212,2 M€ (1 392 MF) et créancier pour le régime maladie, 61,1 M€ (401 MF). Lorsque le BAPSA est débiteur, le remboursement s'impute sur le chapitre 37-91, lorsqu'il est créancier, il perçoit une recette supplémentaire. Le débit d'une section, maladie ou vieillesse, et le crédit de l'autre ne se compensent pas.

Il convient de signaler que la régularisation de la compensation démographique pour 2000, arrêté interministériel du 21 décembre 2001, n'a pu être prise en compte au cours de la gestion 2001 du BAPSA à la fois compte tenu du caractère tardif de ce texte et surtout faute de trésorerie disponible, 26,47 M€ (173,6 MF) ont ainsi été reportés à la gestion suivante.

- *Les restitutions d'autres taxes*

Celles-ci ont représenté 3,51 M€ (23 MF), soit 1,15% de leur produit brut.

Les crédits du chapitre 37-91 ont été portés pour 2002 à 1 108,5 M€ (7 271,3 MF), montant vraisemblablement insuffisant compte tenu du niveau atteint par les seuls remboursements de TVA en 2001 et sachant que 26,47 M€ (173,6 MF) restent dus au titre de la régularisation de la compensation démographique pour 2000.

c) - L'assurance maladie (chapitre 46-01) :

Les dépenses d'assurance maladie résultent de la conjugaison des soins de ville remboursés aux ressortissants du régime et de la participation du régime agricole à la gestion des dotations hospitalières.

Les résultats budgétaires à ce titre donnent l'impression d'une exécution maîtrisée avec une stabilisation de la dépense au niveau enregistré en 2000, le dépassement au regard des crédits de la loi de finances pour 2001 étant de l'ordre de grandeur de l'insuffisance de crédits estimée l'an passé à 106,7 M€ (700 MF) et inférieur aux 182,9 M€ (1 200 MF) ouverts en loi de finances rectificative.

Ce résultat ne reflète cependant pas exactement la réalité. Le mode de gestion du BAPSA passe en effet par le versement d'avances de trésorerie à la MSA établies sur des prévisions de dépenses faisant l'objet, ultérieurement de régularisations. Ces régularisations peuvent s'effectuer pour partie sur l'exercice suivant. Ainsi, en 2001, le BAPSA a bénéficié de régularisations au titre de la dotation globale hospitalière (DGH) 2000 à hauteur de 104,28 M€⁽¹³²⁾ (684 MF), dont 59,3 M€ (389 MF) au titre de 2000, 109,61 M€ (719 MF) avaient été perçus en 2000 au titre de 1999.

Mais surtout, en décembre 2001, le BAPSA, faute de trésorerie, n'a pu honorer une partie de l'avance DGH qui lui était demandée en décembre. 166,9 M€ (1 095 MF) ont ainsi été reportés sur la gestion 2002. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les mécanismes de calcul des avances du BAPSA aux établissements hospitaliers conduisent le budget annexe à verser constamment plus que ce qui restera effectivement à sa charge, entraînant des régularisations périodiques et pour des montants élevés. Autrement dit, la dette non soldée sur l'exercice 2001 ne correspond pas au vrai solde des opérations entre le régime agricole et les autres régimes en matière hospitalière.

Pour comparer les dépenses 2001 à celles de 2000, il conviendrait d'y inclure ces 1 095 MF. Le chapitre aurait ainsi supporté 5 469,7 M€ (35 879 MF) de dépenses soit 3,05% de plus qu'en 2000 et 5,22% de plus que la dotation initiale de la LFI. Ces écarts ont la même origine que celle constatée en exécution des lois de financement de la sécurité sociale pour l'assurance maladie. Les crédits sont calculés par coordination avec l'ONDAM sans, toutefois, pouvoir faire l'objet immédiatement du « rebasage » concédé en LFSS.

De ce fait, les insuffisances de crédits constatées une année ne sont que partiellement compensées en loi de finances initiale les années suivantes.

Les crédits pour 2002 ont été portés à 5 463,1 M€ (35 835,6 MF), soit une simple consolidation de la dépense réelle 2001. Compte tenu du report de charge effectué sur 2002, ce crédit devrait une nouvelle fois être insuffisant.

⁽¹³²⁾ Les 684 MF de régularisation de la DGH enregistrés en 2001 comprennent 389 MF de régularisation au titre de 2000 et 295 MF au titre de 2001.

d) - L'assurance vieillesse (chapitre 46-96)

Les dépenses d'assurance vieillesse sont conditionnées par l'évolution de la population pensionnée désormais déclinante et la poursuite de la politique de revalorisation des retraites décrites ci-avant.

Le paiement des retraites par trimestre fait que chaque tranche de revalorisation des retraites ne coûte que $\frac{3}{4}$ de son coût total la première année. Ainsi, en 2001 le chapitre a-t-il supporté l'extension en année pleine de la tranche 2000 de revalorisation des retraites, 53,4 M€ (350 MF), et trois trimestres de la tranche 2001, 189,19 M€ (1 241 MF), soit au total 242,4 M€ (1 590 MF) de dépenses supplémentaires pour une progression globale de la dépense de 159,5 M€ (1 046 MF).

Une nouvelle tranche de revalorisation est prévue en 2002. Les crédits ont été portés à 7 945 M€ (52 116 MF). Ce montant ne paraît pas incompatible avec les dépenses prévisibles.

e) - Les prestations familiales, chapitre 46-92

Le relèvement des crédits en 2001 les a portés à un niveau suffisant pour faire face à une dépense en décroissance.

Le régime agricole en matière de prestations familiales comme pour les autres risques n'est pas en mesure de couvrir ses charges par ses cotisations. Les charges du chapitre 46-92 sont donc financées par le produit des cotisations et par un versement de la CNAF égal par construction à la différence entre charges et recettes. Le régime agricole n'étant pas, en tant qu'institution, présent dans les DOM, ce sont les caisses d'allocations familiales qui versent les prestations aux exploitants.

Il est apparu que la CNAF effectue une compensation financière et comptable entre ce qu'elle doit au BAPSA au titre de l'ensemble des prestations familiales et ce que le budget annexe lui doit au titre des prestations versées dans les DOM. De ce fait, en exécution, recettes et dépenses du budget annexe sont minorées en 2001 de 9,74 M€ (63,9 MF).

3) - L'équilibre des recettes et des dépenses

Les budgets annexes doivent être exécutés à l'équilibre, étant entendu que dans la limite des excédents accumulés, les charges peuvent être supérieures aux ressources. Cependant, cet équilibre doit être réalisé à tout instant. De ce fait, en dépit du caractère évaluatif de la plupart des chapitres du BAPSA, celui-ci ne peut pas dépenser plus que ce que peut supporter sa trésorerie. Il avait été signalé lors de l'analyse de l'exécution 2000 que les réserves du BAPSA étaient quasiment épuisées. Comme cela a été indiqué ci-dessus, l'exécution 2001 s'est caractérisée par un renvoi à l'exercice 2002 du paiement de 218,1 M€ (1 430,3 MF), soit 26,5 M€ (173,6 MF) au titre de la régularisation de la compensation démographique pour 2000, 166,9 M€ (1 095 MF) au titre de la dotation globale hospitalière de décembre 2001 et 24,7 M€ (161,7 MF) au titre de la participation du BAPSA à la protection sociale des étudiants et des professions de santé. Ces reports de charge représentent 1,49% des crédits de la LFI, 1,47% des crédits ouverts et 1,42% de la dépense nette.

En dépit de ces reports de charge, l'exécution de 2001 s'est traduite par une insuffisance de recettes de 31,9 M€ (165 MF) prélevée sur le fonds de roulement du budget annexe. Celui-ci s'établit à la clôture de la gestion 2001 à 6,7 M€ (44 MF).

Tableau 41 – Financement du résultat du BAPSA

en millions d'euros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	En MF
LFI								
Crédits	13 978	13 954	13 930	14 184	14 383	14 436	14 683	96 311
Recettes	13 978	13 954	13 930	14 184	14 383	14 436	14 683	96 311
Exécution								
Dépenses	13 905	13 766	13 947	14 312	14 597	14 906	15 331	100 566
Recettes	13 712	13 845	13 868	14 306	14 462	14 827	15 306	100 401
Résultat	-193	78	-80	-6	-134	-80	-25	-165
Fonds de roulement	253	331	252	246	112	32	7	44
En %	1,82%	2,38%	1,80%	1,72%	0,76%	0,21%	0,04%	
En jours de dépenses	7 jours	9 jours	7 jours	6 jours	3 jours	1 jour	0 jour	

E - LE CONTRÔLE DE GESTION

Le BAPSA n'est techniquement qu'un compte d'avances sans moyens humains. Il est géré par quelques agents de la direction des exploitations de la politique sociale et de l'emploi au ministère de l'agriculture exerçant les fonctions d'ordonnateur. Celles-ci consistent concrètement à valider les prévisions de trésorerie de la MSA et les régularisations de ces avances. L'agence comptable occupe un agent à temps plein. L'agent comptable exerce ses fonctions par adjonction de service.

La réalité de la dépense et du fonctionnement du régime de protection sociale des exploitants est assurée par la Mutualité sociale agricole et par les autres structures privées admises à participer à l'exécution de ce service public.

VIII - LOGEMENT

A - LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

En 2001, les crédits initiaux du budget urbanisme et logement se sont élevés à 7,42 Md€ (48,7 MdF) en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement). Ils sont en augmentation de 1,16% par rapport à 2000. Après trois années de hausse (+21%), essentiellement due à la budgétisation de deux comptes d'affectation spéciale, cette évolution dans le sens d'une modération de la dépense est confirmée en 2002, le budget initial étant en légère baisse.

Les modifications de crédits en cours d'exercice ont peu affecté le niveau du budget, puisque les crédits ouverts représentent 98,1% des crédits initiaux.

Le taux de consommation des crédits en 2001 (94,3%) est le plus faible enregistré depuis trois ans (il était de 96,5% en 2000, et 97,4% en 1999). En fin de compte, les dépenses nettes s'élèvent à 6,85 Md€ (44,94 MdF) contre 7,2 Md€ (47,23 MdF) en 2000 et 6,62 Md€ (43,41 MdF) en 1999.

1) - La réalisation des actions prioritaires affichées dans le PLF 2001

Quatre objectifs ont été définis par le secrétaire d'État au logement dans sa conférence de presse du 21 septembre 2000.

a) - Le renouvellement urbain et le développement du logement social

Le PLF 2001 prévoyait la construction ou l'acquisition-amélioration de 70 000 logements sociaux à l'aide des prêts locatifs à usage social (PLUS) et prêts locatifs aidés-intégration (PLA-I) ; la réhabilitation de 120 000 logement avec les primes à l'amélioration de logement à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ; la destruction de 10 000 logements ; et enfin, un accroissement de la qualité de la prestation offerte aux locataires des organismes HLM.

Ces chiffres n'ont pas été repris dans la circulaire annuelle en date du 12 mars 2001 « relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État », destinée aux services déconcentrés de l'État, et qui met en œuvre un plan de relance du logement social.

En 2001, 56 447 logements sociaux neufs ont été financés, ce qui marque une inversion de la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs années (51 415 en 1998 ; 47 695 en 1999 ; 42 600 en 2000). 32% de ces logements sont situées dans les communes déficitaires en logements sociaux - au sens de l'article 55 de la SRU.

Avec 88 000 logements dont le financement a été réhabilité, contre 134 000 en 1999 et 124 000 en 2000, l'année 2001 ne doit néanmoins pas être analysée comme un échec sur ce point. Cette évolution s'explique par l'action conjuguée du plafonnement de la PALULOS – au profit du dispositif PLA/PLUS et de la construction de logements neufs - et par la hausse du montant des subventions allouées aux travaux réalisés dans les zones urbaines défavorisées.

Enfin, la démolition de 6 500 logements a été financée. Ce chiffre est inférieur à l'objectif de 10 000 par an fixé par le Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Mais il s'avère en hausse par rapport à 2000 (6 000) et 1999 (5 000) ; en outre, la déconcentration

totale de la procédure de financement, intervenue par circulaire du 15 novembre 2001, n'a pu être mise en application par les DDE sur l'ensemble des dossiers déposés. En revanche, le financement de 2 640 logements suite à ces démolitions a été assuré, ce qui est supérieur aux prévisions 2001.

Les résultats concernant la « qualité de service », qui permet la réalisation des organismes HLM de travaux de proximité et d'amélioration de la vie quotidienne sont plus décevants. Le doublement de l'enveloppe de crédits, annoncé le 21 septembre 2000, n'a débouché que sur une croissance de 34% des dépenses nettes (5,76 M€ - 37,8 MF - contre 4,28 M€ en 2000 - 28,1 MF), le taux de consommation s'élevant seulement à 65%.

Les objectifs concernant le renouvellement urbain et le développement du logement social annoncés dans la conférence ministérielle de septembre 2000 n'ont pas été tous atteints. Les résultats sont toutefois en net progrès par rapport aux exercices précédents.

b) - La réforme des aides personnelles au logement

Cette réforme simplifie et harmonise les barèmes d'aides personnelles par un alignement vers le haut, et assure un traitement équitable aux revenus du travail par rapport aux minima sociaux. Mise en place sur deux ans, elle s'est traduit par l'introduction d'un barème intermédiaire le 1^{er} janvier 2001 ; le barème définitif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Sur les 5 millions de ménages bénéficiaires de l'APL et de l'ALS, 2,65 millions ont vu en 2001 leur aide augmenter, avec un gain moyen de 198 euros (1 300 F) par an. Aucun ménage n'a vu son aide diminuer. En 2002, 3,5 millions de ménages devraient être gagnants. Enfin, l'écart du taux d'effort consenti par un bénéficiaire du RMI et par une personne percevant une rémunération d'un montant équivalent au RMI a été réduit de moitié en 2001 ; sa disparition en 2002 permettra de ne plus pénaliser le retour à l'emploi.

Le PLF 2001 prévoyait également d'accroître les efforts de justice sociale, en poursuivant les actions prévues par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, et en accompagnant la mise en œuvre de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. La réalisation très progressive des aires d'accueil s'explique par la publication tardive des textes d'application, en juin et juillet 2001.

L'importante réforme des aides personnelles au logement, qui concerne 73% du budget urbanisme et logement a été mise en œuvre dans les conditions prévues.

c) - Le soutien au parc privé

L'article 84 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) autorise le regroupement au sein d'un organisme unique, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), des outils et moyens financiers mis en œuvre pour l'amélioration des logements privés. L'augmentation de la subvention de fonctionnement de l'ANAH de 81% dans le PLF 2001, et l'intégration des crédits budgétaires relatifs à la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) dans la subvention d'investissement de l'ANAH permettent la réalisation de cette réforme. 2002 devrait se traduire par une hausse des dépenses nettes.

Quant au prêt à taux zéro (PTZ), l'exercice 2001 s'est soldé par un tassement du nombre de bénéficiaires autour de 105 000 contre environ 110 000 les années précédentes.

d) - Une politique d'aménagement en partenariat avec les collectivités locales

Cet objectif concerne essentiellement les actions foncières contractualisées au XII^{ème} plan pour certains grands programmes, tels Euroméditerranée, Plaine de France, le retour au droit commun des villes nouvelles et le soutien aux agences d'urbanisme.

Le processus d'accompagnement du retour au droit commun des villes nouvelles, est achevé pour Evry et l'Etang de Berre, engagé pour Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines à l'échéance du 31 décembre 2002, et fixé pour l'Isle-d'Abeau à fin 2003.

2) - Structures budgétaires et périmètre d'action du Secrétariat d'État

a) - Une structure budgétaire qui confirme la prédominance de l'aide à la personne

Le budget urbanisme et logement est essentiellement un budget d'intervention. Dotés respectivement de 5,5 Md€ (36 MdF) et 1,9 Md€ (12,4 MdF) en loi de finances initiale, les titres IV et VI représentent 99,2% des moyens de paiement en 2001, et leur importance est telle que la forte augmentation des titres III et V de 1999 à 2001 (respectivement de +227% et +211%) a peu déformé la structure du budget.

En fait, les deux principaux chapitres du budget sont le 46-40 « Contribution de l'État au financement des aides à la personne » et le 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat », qui représentent respectivement 72% et 24,5% des crédits initiaux et, en exécution, 73% et 23% des dépenses nettes du fascicule.

La hausse des dépenses ordinaires du budget (+2%) s'explique essentiellement par la hausse de la dotation initiale du chapitre 46-40 de 99,85 M€ (655 MF). La baisse des dépenses en capital (-1,3%) est surtout liée à celle des crédits du chapitre 65-48 de 23,55 M€ (154,5 MF) dans la loi de finances initiale. Ces évolutions confirment la prédominance des aides à la personne.

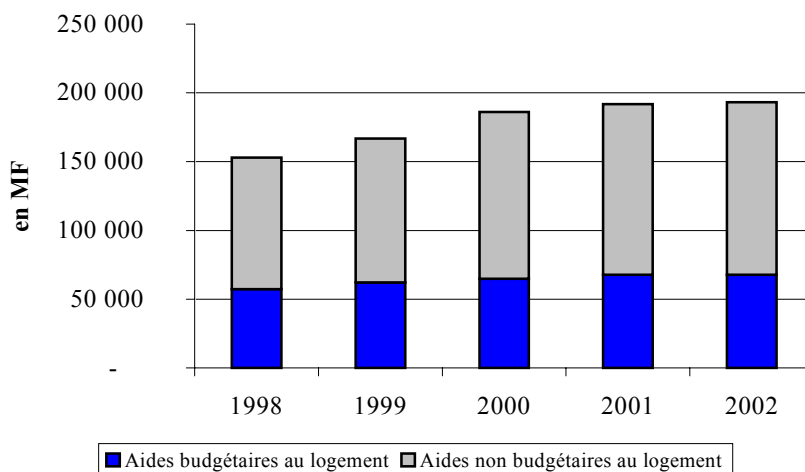
b) - Un périmètre budgétaire stabilisé depuis 1999

Les seules modifications intervenues sur le budget 2001 par rapport à l'exercice précédent l'ont été au niveau des articles.

Quatre d'entre eux ont été supprimés. Les deux articles nouveaux permettent d'inscrire au titre IV la contribution au paiement des frais de structure de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée pour un montant de 0,95 M€ (6,25 MF) (chapitre 44-30, article 60) et la subvention aux agences d'urbanisme pour un montant de 8,84 M€ (58 MF) (chapitre 44-30, article 70). L'inscription, lors des exercices antérieurs, de ces crédits au titre VI, chapitre 65-23, articles 40 et 50, avait fait l'objet de critiques par la Cour.

c) - Un budget qui ne traduit qu'une part réduite de l'effort public en faveur de l'urbanisme et du logement

Effort public en faveur du logement, hors collectivités locales (DO+CP). Evolution 1998-2002.



Sources : secrétariat d'État au logement. Les chiffres 2001 et 2002 sont des estimations. Le « total des aides budgétaires » ne prend pas en compte les personnels de l'État affectés aux politiques de l'urbanisme et du logement.

Les moyens de paiement affectés au secrétariat d'État au logement par la loi de finances initiale pour 2001 représentent environ 70% des aides budgétaires au logement (hors personnel) de l'État – estimées à 10,31 Md€ (67,6 MdF) - et un quart de l'effort public hors collectivités locales – estimé à 29,24 Md€ (191,8 MdF).

Ces proportions sont stables depuis trois ans, dans un contexte où l'effort public a connu une forte hausse de 1998 à 2000 (+22%), suivi d'une stabilisation en 2001 (+1,2%) et 2002 (-1,3%). L'année 2001 représente donc la fin d'une phase de hausse significative de l'effort public au profit des politiques de l'urbanisme et du logement.

Les aides budgétaires consacrées à l'urbanisme et au logement hors fascicule urbanisme et logement concernent les personnels de l'État et les dépenses courantes du Secrétariat d'État, (évaluées à 62 M€ dans le PLF 2002 des **services communs** du ministère de l'équipement, des transport et du logement), l'aide au logement des DOM inscrite au budget de l'**outre-mer**, l'épargne-logement retracée au budget des **charges communes**, et les compensations d'exonération fiscale et de transfert de charges versées aux collectivités locales inscrites à l'**intérieur**. Les actions conduites par le ministère délégué à la ville ne sont par ailleurs pas prises en compte dans les réflexions du secrétariat d'État au logement.

Aucun compte-rendu sur l'attribution et l'impact des aides budgétaires de l'État hors fascicule urbanisme et logement n'est adressé au secrétariat d'État au logement. Celui-ci ne dispose donc pas de l'information la plus complète sur les conditions de mise en œuvre d'une politique qui pourtant lui incombe au premier chef.

L'effort public au logement et à l'urbanisme, hors fascicule urbanisme et logement englobe le « 1% logement », les « dépenses fiscales en faveur du logement » - qui totalisent 25% de l'effort public - et les contributions des régimes sociaux et des employeurs au financement des aides personnelles au logement.

d) - La réforme des aides personnelles au logement illustre l'écart entre la politique menée par le secrétariat d'État et sa traduction budgétaire

Cette réforme, - dont le coût annoncé s'élève à 0,99 Md€ (6,5 MdF) sur deux ans, dont 0,55 Md€ (3,6 MdF) pour le budget du logement -, concerne l'aide personnalisée au logement (APL), gérée par le fonds national de l'habitation (FNH), et l'allocation de logement social (ALS), gérée par le fonds national de l'aide au logement (FNAL).

Le FNH est alimenté simultanément par une subvention d'équilibre inscrite au budget urbanisme et logement (chapitre 46-40, article 10) et par des contributions provenant des régimes de prestations familiales. Le FNAL est alimenté par le budget urbanisme et logement (chapitre 46-40, article 30) et les produits de cotisations versées par les employeurs.

Les financements assurés par l'État apparaissent dans les « Moyens nouveaux » des PLF 2001 et 2002 sous l'intitulé « Contribution de l'État au financement de la personne », et sont inscrits au chapitre 46-40, pour un montant respectif de 0,3 Md€ (2 MdF) et 243,9 M€ (1,6 MdF). Ce même chapitre fait néanmoins l'objet de « Mesures d'ajustement », d'un montant respectif de -0,21 Md€ (-1,35 MdF) en 2001 et -409,7 M€ (-2,68 MdF) en 2002.

Pour un total de 0,55 Md€ (3,6 MdF) supporté par le budget de l'État, la dotation au chapitre 46-40 augmente de 99,9 M€ (655 MF) en 2001 et baisse de 165,8 M€ (1,1 MdF) en 2002. Ainsi le montant du chapitre 46-40 en loi de finances initiale pour 2000, dernière année précédant la réforme, était de 5,24 Md€ (34,3 MdF) et la dotation initiale en 2002 s'est établie à 5,23 Md€.

L'impact budgétaire de la réforme a été largement atténué par la croissance économique qui, par la baisse du chômage et la hausse des salaires, a, d'une part, réduit les besoins d'aide des ménages modestes, donc les dépenses des fonds assurant le financement des aides personnelles, et, d'autre part, accru les contributions des entreprises à ces fonds.

La forte sensibilité des aides personnelles au logement à la situation de l'emploi n'est pas sans conséquences : l'inscription de ces dépenses au budget rendrait nécessaire l'abondement de ce chapitre en cas de retournement de conjoncture.

B - LES GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES

1) - L'exécution budgétaire

a) - Les dépenses de personnel et de fonctionnement

Les dépenses des personnels de l'État affectés à la mise en œuvre des politiques du logement et de l'urbanisme relèvent du fascicule des *services communs* du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Réduit aux dépenses de moyens des services, le titre III représente de fait une part infime des crédits du budget du logement ouverts : 0,23% des crédits initiaux, 0,35% des crédits ouverts et 0,18% des crédits consommés en 2001.

Les crédits initiaux du titre III sont en augmentation constante. Entre 1999 et 2000 a été créé le chapitre 37-40 dédié à la lutte contre le saturnisme. Entre 2000 et 2001 ont été accordés des moyens nouveaux au fonctionnement de l'ANAH (36-40), ainsi qu'à l'information du public et des collectivités locales (chapitre 34-30), suite au vote de la loi la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). En outre, des ouvertures nettes de crédits, provenant essentiellement de reports, ont majoré de 48% les crédits initiaux.

Le volontarisme signifié par la progression du titre III ne se traduit pas dans l'exécution budgétaire. La faible utilisation de ses crédits, de 35% en 2001 (25% en 2000) rend inutile l'ouverture de crédits en cours d'exercice. L'essentiel de cette faible consommation est imputable au chapitre 37-40 « Lutte contre le saturnisme », la montée en puissance de ce dispositif ayant été plus lente que prévu.

b) - Les dépenses d'intervention

Avec 75% des dépenses nettes du fascicule II - 78,6% et 74,5% en 1999 et 2000 -, elles représentent la principale partie de son budget.

Les excellents taux de consommation relevés sur les chapitres de ce titre – qui s'inscrivent dans le prolongement des exercices précédents - ne sauraient faire oublier que l'intermédiation budgétaire y est forte. Ils s'expliquent également par l'annulation d'un montant significatif de 0,19 Md€ (1,275 MdF), opérée par l'arrêté du 14 novembre 2001.

Deux chapitres méritent une attention particulière :

- ***La contribution de l'État au financement des aides à la personne (chapitre 46-40)***

L'État finance le fonds national de l'habitation (FNH) et le fonds national de l'aide au logement (FNAL) pour un montant de 5,34 Md€ (35 MdF). Le FNH et le FNAL disposent d'un compte particulier à la Caisse des dépôts et consignations, qui assure la gestion des comptes et de la trésorerie dans le cadre d'une convention, moyennant une rémunération de 61 K€ (400 KF) en 2001 pour le FNH et 91,5 K€ (600 KF) pour le FNAL.

Le secrétariat d'État alimente ces fonds au moyen d'acomptes provisoires mensuels, visés par le contrôleur financier. Puis, ces fonds alimentent les organismes liquidateurs qui délivrent les prestations (caisses d'allocations familiales, mutualité sociale agricole). Il a donc connaissance des flux budgétaires, mais n'exerce pas de véritable contrôle sur la gestion de ces prestations, qui ne relève pas de sa compétence.

Un contrôle de l'affectation et du versement des aides personnelles au logement n'est pas effectuée par le Secrétariat d'État qui n'assure qu'un suivi macro-économique des dépenses.

Le niveau des prestations est particulièrement variable, puisqu'il dépend de données exogènes (croissance économique, niveau du chômage). Aussi les acomptes mensuels versés aux fonds par l'État font l'objet d'ajustements constants, notamment au cours du premier semestre de chaque exercice.

Le dispositif est particulièrement opaque pour la gestion de l'APL, puisque le FNH est alimenté, dans l'attente des dispositions réglementaires qui fixeront les nouvelles modalités de financement de l'APL, par des clés de financement provisoires utilisées depuis 1997 » : 50,28% pour le Fonds national des prestations familiales (FNPF) ; 1,37% pour le du budget annexe des prestations sociales agricoles ; 11,1% pour le FNAL.

Cette contribution du FNAL au FNH équivaut à une deuxième contribution de l'État au FNH et a pour conséquence, sur le bleu budgétaire, de minorer la contribution de l'État à l'APL et de la majorer pour l'ALS – même si ces opérations concernent des crédits votés au sein d'un même chapitre budgétaire. Ce point a déjà fait l'objet d'observations de la Cour lors des exercices précédents.

Enfin, le dernier élément de complexité tient au fait que les frais de gestion sont fixés à 2% pour liquider et payer l'ALS, et 4% pour liquider et payer l'APL, sans que rien aujourd'hui ne justifie cette différence. L'unification et la simplification du régime des aides au logement ont permis de ramener à 3% les frais de gestion de l'APL en 2002.

L'exécution des contributions de l'État aux aides personnelles au logement demeure particulièrement complexe, compte tenu de la constante adaptation aux données macroéconomiques, de la persistance de clés de financement provisoires pour l'alimentation du FNH, du reversement d'une partie des aides du FNAL sur ce même FNH, et de l'existence de frais de gestion différents selon les prestations versées.

• ***La participation de l'État aux fonds de solidarité logement (FSL) : chapitre 46-50, article 10***

Depuis 1999, le changement des critères de calcul de dotations allouées aux départements s'est traduit par un accroissement de la trésorerie disponible des Fonds de solidarité logement (FSL), co-financés par l'État et les conseils généraux, certains départements ont rencontré des difficultés pour mettre en place rapidement les nouvelles règles d'intervention du FSL.

Les délégations de crédit 2001 ont donc tenu compte de la trésorerie dont les FSL disposaient au 31 décembre 2000. Le taux de consommation du chapitre 46-50 art. 10 s'est néanmoins élevé à 88% - donc en progression par rapport à 2000 et 1999 - en raison de la mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Parmi celles-ci, l'aide à la médiation locative s'est traduite en 2001 par une baisse des dépenses nettes par rapport à 2000, qui s'explique essentiellement par les difficultés propres à la mise en œuvre du dispositif.

c) - Les dépenses d'investissement

• ***Titre V***

Les crédits du titre V ont fait l'objet en 2000 et 2001 d'une forte augmentation, tant en AP qu'en CP. Ils ont été en outre majorés en cours d'exercice par l'ouverture de crédits de reports. C'est le cas notamment du chapitre 55-21 : celui-ci a été abondé en 1999 par une partie des crédits de l'ex-FARIF - lesquels, de report en report, mettront plusieurs années à être consommés.

Ainsi les dépenses nettes du titre V ont dépassé le montant des crédits initiaux de 34% en 2000 et 5% en 2001. Malgré cette augmentation des dépenses, les taux de consommation sont restés particulièrement médiocres (respectivement 56% et 68%), en raison de l'importance des reports.

Or, la loi de finances initiale pour 2002 affiche une diminution de 14% des crédits initiaux du titre V par rapport à 2001. Mais, compte tenu des reports prévisibles, cette inscription ne rend vraisemblablement pas compte des résultats qui seront constatés en fin d'exercice.

• ***Titre VI***

Représentant 98% des crédits de paiement en capital, il relève pour 95% du chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat ».

Que ce soit en crédits initiaux (-1,9%), en crédits ouverts (-2,8%) ou en dépenses nettes (-5%), le titre VI est en diminution par rapport à 2000 : cette évolution est imputable au chapitre 65-48, qui a vu baisser les dépenses nettes dédiées au PTZ et aux subventions d'investissement de l'ANAH.

En revanche, le chapitre 65-48, article 10 « Construction et amélioration de l'habitat locatif social », connaît une progression soutenue des dépenses nettes – 0,38 Md€ (2,5 MdF), soit 11% de plus qu'en 2000 et 26% de plus qu'en 1999 – dont le taux de consommation ne rend pas compte.

Cette augmentation reflète la mobilisation des organismes de logement social, suite au plan de relance annoncé en mars 2001. Ses résultats positifs mettent en évidence l'efficacité de certains dispositifs d'aide à la pierre dans un contexte où le prix du foncier augmente, notamment au centre des villes.

2) - La gestion des autorisations budgétaires

a) - La régularité de l'exécution budgétaire

Elle n'appelle pas d'observation particulière, à l'exception de quelques difficultés dans les choix d'imputation entre titre III et titre V.

b) - Le respect de l'autorisation budgétaire

L'écart entre crédits ouverts et crédits initiaux atteint -1,87%. C'est le niveau le plus élevé depuis 1997 : 1,5% en 2000, -0,98% en 1999, -0,98% en 1998, et 1% en 1997. Cet écart est essentiellement imputable au titre IV (-1,2 MdF) et à l'arrêté d'annulation du 14 novembre 2001 (cf. infra).

Portant sur un total d'environ 4,57 M€ (30 MF) d'AP et 1,52 M€ (10 MF) de CP, la loi de finances rectificative n° 2000-1276 n'a pas modifié fondamentalement les orientations principales de la loi de finances initiale.

La pratique des redéploiements budgétaires au profit d'articles non dotés en loi de finances initiale, critiquée par la Cour lors des exercices précédents, a été fortement réduite sur l'exercice 2001, tant pour le nombre de mouvements enregistrés que pour les montants concernés (245 MF, soit 37,35 M€ de CP). En revanche, d'autres redéploiements, notamment au sein du chapitre 65-48 ne facilitent pas le suivi de l'exécution budgétaire.

Le transfert de 137,2 M€ (900 MF) du chapitre 65-48 vers le chapitre 44-91 « Encouragements à la construction immobilière. Primes à la construction » du budget des **charges communes** au titre de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH), procédé ayant déjà fait l'objet d'observations de la Cour, devrait disparaître en 2002, compte-tenu de la mise en œuvre de la réforme de l'ANAH.

c) - La régulation budgétaire

Elle s'est opérée dans le cadre du contrat de gestion du 15 mai 2001. Les annulations ont porté en 2001 sur environ 265,7 M€ (1 743 MF) de dépenses ordinaires et crédits de paiement (soit 3,5% des moyens de paiement de la LFI) et 80 M€ (525 MF) en autorisations de programme (soit 3,9% des AP de la LFI).

L'annulation la plus notable résulte de l'arrêté du 14 novembre 2001, effectuée en vue de la loi de finances rectificative, et portant sur 194,4 M€ (1 275 MF) du chapitre 46-40. Cette

annulation peut être interprétée comme la prise en compte de l'effet croissance sur les dispositifs de financement des aides personnelles au logement.

C - LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE GESTION

Bien qu'il existe au Secrétariat d'État au logement un certain nombre d'outils de pilotage de la décision, il n'y pas encore de véritable contrôle de gestion au sens de la loi organique du 1^{er} août 2001.

1) - La mise en œuvre du contrôle de gestion au Secrétariat d'État au logement

Elle s'inscrit dans la démarche engagée au sein du ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL), dont le secrétariat d'État est une composante, et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC) une direction centrale.

La définition des objectifs du secrétariat d'État au logement s'est ainsi inscrite dans la directive nationale d'orientation (DNO) du ministère en date du 15 février 2001.

Un travail approfondi sur les agrégats et indicateurs est également réalisé par la DGUIHC, en relation avec un bureau d'études choisi par le METL. La méthode de travail a été validée en avril 2001.

Enfin, la DGUIHC est représentée depuis juillet 2001 au comité de suivi de l'équipe-projet « contrôle de gestion », dont le pilotage a été confié à la direction des affaires financières et de l'administration centrale (DAFAG) et à la direction des personnels, des services et de la modernisation (DPSM) du ministère.

2) - Les agrégats

Aux cinq agrégats des PLF 1999 et 2000, le PLF 2001 en a substitué deux : « Solidarité dans le logement » (agrégat 21), « Développement de l'habitat et renouvellement urbain » (agrégat 22).

Ces agrégats dépassent la simple distinction entre « aide à la personne » et « aide à la pierre », telle que l'a fondée la loi de 1977.

L'agrégat 21 ajoute aux aides personnelles des mesures issues de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. La composition de l'agrégat 22 s'inscrit dans les perspectives tracées par la loi SRU du 13 décembre 2000, en affirmant la complémentarité entre une politique de relance de la construction locative sociale et une politique d'amélioration du parc privé de logement, notamment des copropriétés dégradées.

En revanche, l'agrégat 22 intègre des « fonctions de logistique » et des « fonctions support », qui s'assimilent plus à des moyens propres au secrétariat d'État, et ne bénéficient pas exclusivement aux missions de l'agrégat 22. Par ailleurs les projets de loi de finances 2001 et 2002 des **services communs** définissent un agrégat 11, intitulé « Services opérationnels communs et administration générale ». Cet agrégat qui distingue une mission « Habitat », et une mission « Aménagement, urbanisme, études et constructions publiques » évalue leurs coûts de personnel et de fonctionnement.

Les coûts de fonctionnement du Secrétariat d'État ne peuvent être déterminés que par addition d'agrégats relevant de deux sections budgétaire différentes.

3) - Les indicateurs

Fixés dans des démarches différentes (directive nationale d'orientation, 2^{ème} plan national de lutte contre les exclusions, agrégats budgétaires), ils ne se recoupent que partiellement.

Certains indicateurs de résultats des agrégats budgétaires (PLF) appellent les commentaires suivants :

- l'objectif de solvabilisation des ménages est mesuré par la comparaison entre le taux d'effort (part du revenu consacré au paiement du logement) sans versement de l'aide et le taux d'effort après versement de l'aide. Mais, faute de prévisions affichées, il est difficile de savoir si le critère de pilotage de cette politique est le taux d'effort après versement de l'aide (résultat de l'aide perçu par le bénéficiaire), ou l'ampleur de l'écart entre taux d'effort avant versement et taux d'effort après versement de cette aide ;
- le projet de loi de finances 2002 introduit un indicateur destiné à mesurer l'efficacité du dispositif de solidarité destiné à réduire le nombre de ménages défavorisés susceptibles d'être exclus de l'accès au logement. Il prend donc en compte le nombre de ménages faisant l'objet d'une décision d'expulsion pour impayés de loyer, et du nombre de jugements d'expulsion ; mais ce dernier indicateur relève de déterminants qui ne dépendent pas de la seule action du Secrétariat d'État.

IX - FINANCEMENT, TRÉSORERIE ET DETTE

A - LE CONTEXTE DU FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2001

1- Le gonflement de la dette publique s'est poursuivi en 2001. Défini au sens du traité de Maastricht, le ratio d'endettement public par rapport au PIB, en augmentation continue au cours des vingt dernières années n'a été que stabilisé à 57,3% en 2001, comme en 2000, niveau peu inférieur au sommet de 60 points de PIB atteint en 1998 (59,5%). Passé au-dessus de 50 points depuis 1995, ce ratio ne dépassait guère 20 points en 1980 et n'atteignait pas encore 40 points en 1990.

2- Après le point notablement bas atteint au cours de l'hiver 1998-1999, le mouvement de hausse des taux d'intérêt amorcé à l'été 1999, qui s'était prolongé durant la majeure partie de l'année 2000, s'est arrêté en 2001.

La corrélation des évolutions de taux entre les zones européenne et nord-américaine a été forte en 2001, tout comme au sein de l'Union européenne. En Europe comme aux États-Unis, l'année 2001 s'est caractérisée par une baisse continue des taux courts et longs, accentuée à la suite des attentats du 11 septembre, avec une remontée des taux longs en toute fin d'année sous l'effet de l'anticipation de la reprise économique aux États-Unis.

Tableau 42 – Taux moyen pondéré des émissions d'OAT, de BTAN et de BTF⁽¹³³⁾

	En %				
	1997	1998	1999	2000	2001
Taux moyen pondéré	5,26	4,31	4	5,23	4,83

Source : direction du Trésor

En moyenne annuelle, les taux d'émission des titres d'État ont donc sensiblement baissé, alors qu'ils avaient augmenté en 2000 : la baisse a été respectivement de 4% et de 20 % pour les taux à court (BTF) et moyen (BTAN) termes, passés de 4,20% et 5,08% en 2000 à 4,03% et 4,08% en 2001; elle a été de l'ordre de 9% pour les taux à long terme (OAT), passés de 5,43% en 2000 à 4,93%.

De ce fait, le taux moyen d'endettement ressort à 4,46% pour les BTAN et à 6,17% pour les OAT à 10 ans à fin 2001, au lieu de respectivement 4,51% et 6,37% à fin 2000.

3- En plus de l'amélioration des conditions d'emprunt, l'État a bénéficié en 2001 de la bonne orientation des marchés obligataires occidentaux et des soubresauts des marchés boursiers qui ont été favorables aux titres d'État.

Comme en 2000, l'euro a accentué le caractère concurrentiel de la gestion des dettes souveraines. Pour autant, le succès du programme de rachats de titres réalisé au deuxième semestre témoigne d'un positionnement compétitif satisfaisant du Trésor français en tant qu'émetteur de référence pour la partie courte et moyenne de la courbe des taux. Quoique toujours défavorable aux titres français, l'écart entre les taux observés des obligations à 10 ans allemandes et françaises s'est sensiblement resserré, le surcoût moyen ayant été ramené, en fin

⁽¹³³⁾ Toutefois, la pondération ne prend pas en compte l'effet de l'indexation des OATi et des OATéi.

d'année, à 7 points de base (0,07%), contre 14 points en 2000, rompant ainsi avec la dégradation constatée depuis 1997⁽¹³⁴⁾.

B - LE TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Tableau 43 – Tableau des flux de trésorerie en 2001

en milliards d'euros

Désignation	Emplois	Ressources	Solde	Solde (MdF)
A – EMPLOIS DE TRESORERIE				
I – Solde d'exécution des lois de finances en gestion (hors FMI)	40,14		-40,14	-263,32
II – Remboursements de la dette			-67,84	-445,00
- Emprunts à long et moyen terme	28,68		-29,63	-194,35
Pertes et profits à l'amortissement	0,85			
Contre-passation de l'écriture des OATi du 31 décembre 2000	0,09			
- Bons du Trésor en comptes courants à 2 ans et plus	37,73		-37,74	-247,53
Pertes et profits à l'amortissement	0,01			
- Engagements	0,48		-0,48	-3,12
Total A (I+II)			-107,98	-708,32
B – RESSOURCES DE TRESORERIE				
I – Emprunts émis sur le marché financier			52,55	344,68
Emprunts émis sur le marché financier		51,99		
Pertes et profits sur émissions d'emprunts	0,46	1,32		
Charge budgétaire des OATi	0,3			
II – Bons du Trésor			51,05	334,88
Bons sur formule	0,34			
Organismes internationaux (hors FMI)	0,13			
Emprunts anciens à caractère spécial	0,01			
BTF	110,78	120,2		
BTAN		41,98		
Pertes et profits sur émissions de BTAN	0,18	0,3		
III – Correspondants			-2,34	-15,33
Budgets annexes et services non personnalisés		0,11		
Organismes financiers	3,28			
Collectivités et établissements publics locaux		0,57		
Autres correspondants et fonds particuliers		0,26		
IV – Effets et liquidités			5,68	37,26
Effets et encaisses		0,1		
Compte courant du Trésor à la Banque de France	0,5			
Opérations de refinancement à court terme de l'État		0,01		
Règlements en cours	2,03			
Pensions		8,48		
Remboursements des avances consenties à la Banque de France	0,37			
V – Opérations diverses, régularisations		1,04	1,04	6,83
Total B (I+II+III+IV+V)			107,98	708,32

Source : CGAF

Le tableau des flux de trésorerie matérialise l'articulation et l'équilibre du financement entre opérations budgétaires et de trésorerie.

Le programme de financement de l'État pour 2001, annoncé en décembre 2000 prévoyait une baisse aussi bien du déficit budgétaire que des remboursements de la dette, et, par voie de conséquence, du besoin de financement.

⁽¹³⁴⁾ Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, pp. 139-140. En 1997, l'écart – de 8 points de base – était, au contraire, à l'avantage des titres français.

En fait, la charge que le Trésor a dû financer en 2001 a sensiblement augmenté (+14,1%), atteignant 108,0 Md€ (708,3 MdF) contre 94,6 Md€ (620,7 MdF) en 2000. D'une part, le solde en gestion de l'exécution budgétaire, qui était en diminution en 2000, s'est fortement accrue en 2001 : 40,1 Md€ (263,3 MdF) contre 26,6 Md€ (174,3 MdF) en 2000. D'autre part, les remboursements de la dette, qui étaient particulièrement élevés en 2000 (68,1 Md€ [446,4 MdF]), sont restés au même niveau en 2001 (67,8 Md€ [445 MdF]). Ces deux phénomènes expliquent la croissance des emprunts émis en 2001 sur le marché financier : 104,1 Md€ [682,7 MdF]) contre 99,4 Md€ (651,8 MdF).

Tableau 44 – Evolution des flux de trésorerie de 1997 à 2001

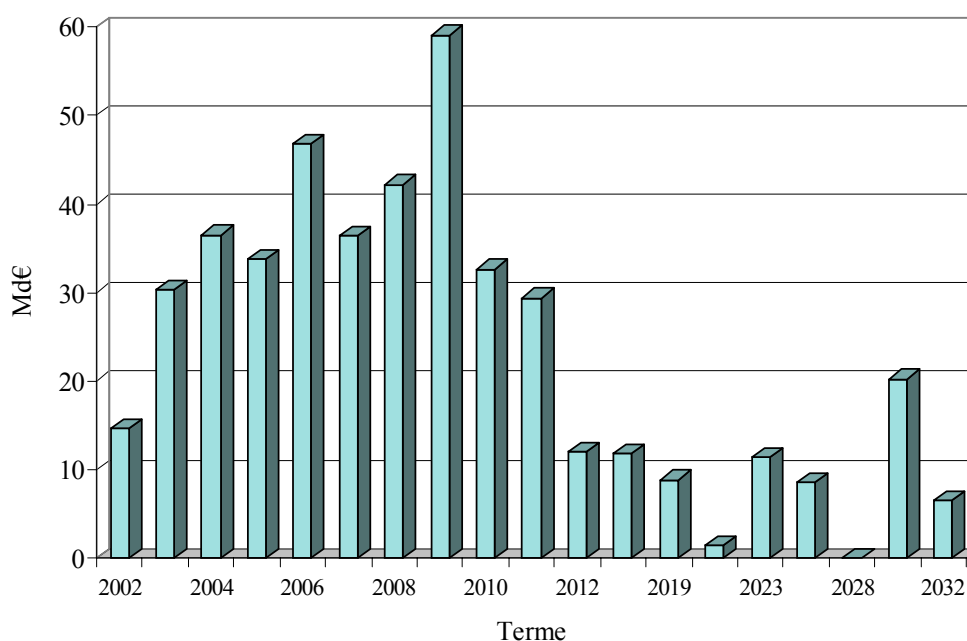
en milliards d'euros

Désignation	1997	1998	1999	2000	2001	2001 (MdF)
A – EMPLOIS DE TRÉSORERIE						
I – Solde d'exécution des lois de finances en gestion (hors FMI)	-40,1	-34,2	-36,9	-26,6	-40,1	-263,3
II – Remboursement de la dette hors opérations du FSR	-58,0	-54,3	-46,6	-68,1	-67,8	-445
Total A (I+II)	-98,2	-88,5	-83,6	-94,6	-108,0	-708,3
B – RESSOURCES DE TRÉSORERIE						
I – Emprunts émis sur le marché financier	51,2	52,3	43,7	47,5	52,6	344,7
II – Bons du Trésor	45,4	46,9	23,0	51,6	51,1	334,9
III – Correspondants	2,9	5,6	5,4	-5,7	-2,3	-15,3
IV – Effets et liquidités	-3,3	-13,3	9,8	2,1	5,7	37,3
V – Opérations diverses, régularisations	1,9	-3,0	1,4	-0,8	1,0	6,8
Total B (I+II+III+IV+V)	98,2	88,5	83,6	94,6	108,0	708,3

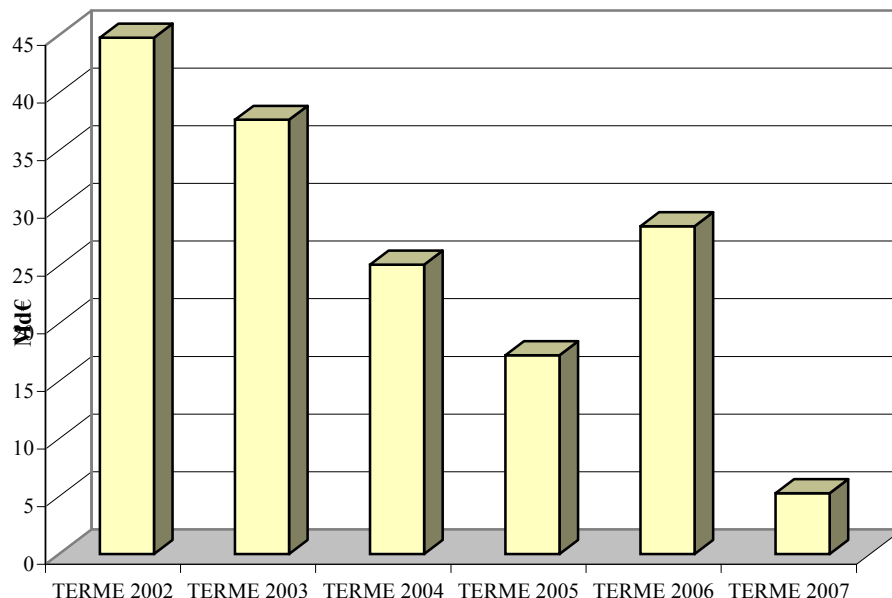
1) - Les emplois de trésorerie

Le besoin de financement provient de l'exécution des lois de finances pour 2000 (opérations complémentaires), 2001 (gestion courante) et 2002 (dépenses anticipées), soit 40,2 Md€ (263,32 MdF) (hors FMI), en hausse de 51% par rapport à 2000 (26,57 Md€ [174,3 MdF]).

Après avoir presque doublé en 2000, l'amortissement des emprunts a continué à augmenter : 29,6 Md€ (194,4 MdF) en 2001, contre 24,24 Md€ (159,04 MdF) en 2000. Le graphique suivant (source : DGCP) précise le profil des remboursements prévus de la dette négociable à long terme au cours des trente prochaines années :



L'amortissement des bons du Trésor en comptes courants à intérêts annuels, émis de deux à cinq ans (BTAN), a diminué (-14%)(¹³⁵) en baisse en 2001 : 37,7 Md€ (247,5 MdF), contre 43,0 Md€ (282,2 MdF) en 2000. Le graphique suivant (source : DGCP) présente les remboursements de BTAN à leur terme sur les cinq prochaines années :



Les engagements de l'État des années antérieures ont été acquittés en 2001 pour un montant de 0,5 Md€ (3,1 MdF) contre 0,8 Md€ (5,2 MdF) en 2000. Principale composante, les créances de TVA ont été remboursées à hauteur de 0,4 Md€ (2,6 MdF) contre 0,5 Md€ (3,5 MdF) en 2000.

Les remboursements des autres engagements entrant dans le besoin de financement, en diminution constante, se sont élevés à 0,1 Md€ (0,5 MdF), contre 0,3 Md€ (1,7 MdF) en 2000. Ils comprennent les versements de primes et d'intérêts capitalisés 0,1 Md€ (0,5 MdF) des plans d'épargne populaire (PEP), et, accessoirement, quelques remboursements d'engagements ayant eu une contrepartie financière, à hauteur de 4,6 M€ (30 MF).

2) - Les ressources de trésorerie

Le Trésor a procédé à des émissions de titres à long, moyen et court terme en augmentation. Leur montant – 104,1 Md€ (682,7 MdF) -, contrairement à l'année dernière, a été inférieur au besoin net de financement –108,07 Md€ (708,3 MdF) -.

Ces émissions se décomposent ainsi :

- 52,6 Md€ (344,7 MdF) en obligations assimilables du Trésor (OAT), contre 47,5 Md€ (311,4 MdF) en 2000 ;
- 42,1 Md€ (276,2 MdF) en bons du Trésor à moyen terme, soit un niveau équivalent à celui de 2000 : 42,6 Md€ (279,3 MdF) ;

(¹³⁵) La sortie nette de trésorerie ne diffère du nominal amorti – 47,5 Md€ (247,48 MdF) (hors FSR) – que de 0,01 Md€ (0,05 MdF) représentant des pertes à l'amortissement.

- 9,4 Md€ (61,83 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) (136). L'importance, en 2001, 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 diminué, comme en 2000.

a) - Les emprunts émis sur le marché financier

Alors que le programme d'émission initial prévoyait, au début de l'année, 42,1 Md€ d'émission d'OAT, le Trésor en a finalement émis en 2001 pour 52,0 Md€ (341,1 MdF). Les adjudications correspondantes se sont traduites par un produit net, à étaler sur la durée des emprunts, de 0,9 Md€ (5,6 MdF) au titre des primes et décotes - 1,3 Md€ (8,6 MdF) de primes et 0,4 Md€ (3,0 MdF) de décotes -.

Ces émissions ont été constituées des titres suivants :

- sur la zone 10 ans, ont été émis des emprunts sur les lignes existantes OAT 5,5% octobre 2010 : 4,83 Md€ (31,7 MdF) et OAT 6,5% avril 2011 : 8,58 Md€ (56,3 MdF) et une nouvelle ligne OAT 10 ans 5% oct. 2011 : 9,42 Md€ (61,8 MdF) ;
- sur la zone 15 ans, a été lancée une nouvelle OAT 5% octobre 2016 : 11,73 Md€ (77,02 MdF) ;
- sur la zone 30 ans, une nouvelle OAT 5,75% oct. 2032 pour 6,55 Md€ (42,7 MdF) et une émission sur une ligne existante OAT 5,5% avril 2029 pour un montant de 0,61 Md€ (4 MdF) ;
- et des émissions sur une ancienne ligne OAT à taux variable TEC janvier 2009 pour 1,05 Md€ (6,9 MdF) ;
- des émissions sur les lignes OATi (obligation assimilable du Trésor indexée sur l'inflation) 3% juillet 2009 pour 2,38 Md€ (15,6 MdF) et 3,4% juillet 2029 pour 0,38 Md€ (2,5 MdF) émises pour la première fois en 2000 ;
- la création d'une OAT€i 3% juillet 2012 pour 6,51 Md€ (42,7 MdF). Le lancement de la première OAT indexée sur un indice européen d'inflation élargit la base des investisseurs susceptibles d'être intéressés par un produit indexé. Cette émission d'OAT€i a donné lieu à échange avec des OATi émises en 2000.

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 23,0 Md€ (151,1 MdF).

Les émissions de bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), à deux et cinq ans, se sont maintenues à un niveau élevé : 42,1 Md€ (276,2 MdF), contre 42,6 Md€ (281,21 MdF) en 2000, soit plus que le programme prévu (279,3 Md€). Le programme global - OAT et BTAN -, en tenant compte des rachats de dette (15 Md€ contre 14 Md€ prévus), a été néanmoins réalisé à 99% (79,5 Md€ contre 80,1 Md€ prévus).

Les adjudications de BTAN ont généré un produit de 0,1 Md€ (0,8 MdF) au titre des primes (0,3 Md€ [2,0 MdF]) et des décotes (0,2 Md€ [1,2 MdF]). Compte tenu de 37,7 Md€

(136) Au cours de l'année 2000, les émissions de BTF avaient été supérieures de 9,3 Md€ (61,2 MdF) aux remboursements.

SYNTHÈSES MINISTÉRIELLES

(247,5 MdF) de bons remboursés, les émissions nettes ont apporté un financement à moyen terme à l'État de 4,4 Md€ (28,6 MdF), comme la plupart des années précédentes (0 MdF en 2000, 4,7 Md€ [31,1 MdF] en 1999, 6,7 Md€ [44,0 MdF] en 1998 et 17,9 Md€ [117,5 MdF] en 1997).

Les émissions nettes de BTF constituent la variable d'ajustement assurant le bouclage du financement. En 2001, comme l'année dernière, les émissions (120,2 Md€ [788,5 MdF]) ont été supérieures de 9,4 Md€ (61,8 MdF) aux remboursements (110,8 Md€ [726,7 MdF]).

Le Trésor a émis en 2001 moins de bons d'une durée inférieure à 8 semaines (2,4 Md€, contre 2,54 Md€ en 2000), mais plus de bons à 13 semaines (71,0 Md€, contre 53,5 Md€ en 2000), de bons de 24 à 29 semaines (20,8 Md€ contre 18,6 Md€ en 2000) et de bons de 42 à 52 semaines (25,6 Md€ contre 20,8 Md€ en 2000).

Tableau 45 – Emissions et remboursements des bons en comptes courants (hors prise en compte des intérêts courus non échus ou payés d'avance)

en milliards d'euros

Nature et durée des bons	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	En MdF
Emissions BTF :									
- 4 à 8 semaines	9,0	22,1	4,0	2,8	4,9	3,7	3,7	2,4	15,58
- 13 semaines	77,8	110,4	113,5	87,2	102,4	55,7	55,7	71,4	468,45
- 24 à 29 semaines	14,7	18,3	17,9	18,5	19,0	18,3	18,3	20,8	136,57
- 41 à 52 semaines	12,8	15,1	14,6	13,0	17,7	16,8	16,8	25,6	167,89
Total Emissions de BTF	114,4	165,9	148,1	124,0	143,9	94,1	95,4	120,2	788,49
Total des BTF remboursés	106,8	157,4	151,7	124,0	138,0	107,6	86,1	110,8	726,66
Variation des BTF	7,6	8,5	-3,7	0,0	6,0	-13,5	9,3	9,4	61,83
Encours au 31 décembre	36,4	44,9	41,3	41,2	47,2	33,7	42,4	51,8	340
Emissions BTAN :									
- 1 an			0,05		0	0,8	0,8	8,6	56,1
- 2 ans	18,2	16,9	16,7	18,7	14,6	13,2	13,2	7,1	46,6
- 4 ans			1,5		7,9	5,2	5,2	17,4	113,8
- 5 ans	19,2	19,4	20,8	26,2	26,4	18,0	18,0	5,2	34,4
Total émissions des BTAN	37,4	36,3	39,8	44,9	48,9	37,2	42,9	42,0	275,35
Total BTAN remboursés	23,7	24,3	30,8	27,0	42,2	32,5	43,2	37,7	247,48
Variation des BTAN	13,6	12,0	9,0	17,9	6,7	4,7	-0,3	4,3	27,87
Encours au 31 décembre	104,0	116,0	125,0	143,5	149,6	154,4	158,3	163,1	1 070

Source : SROT et AFT

Le remboursement des bons sur formule émis dans le public a continué, pour 0,3 Md€ (2,2 MdF). L'encours s'élevait à 1,42 Md€ (9,3 MdF) à fin 2001.

Les bons souscrits par les organismes internationaux - hors bons du FMI - sont inférieurs aux remboursements de 0,1 Md€ (0,8 MdF). Les ressources de l'année proviennent principalement de l'Association internationale de développement 0,3 Md€ (1,7 MdF) sur un total de 0,5 Md€ (3,0 MdF).

c) - Les correspondants

Les dépôts des correspondants ont de nouveau diminué en 2001, mais moins fortement qu'en 2000 : 2,3 Md€ (15,3 MdF), contre 5,7 Md€ (37,4 MdF) en 2000.

La deuxième étape du transfert de l'État à La Poste de la gestion des comptes courants postaux s'est traduite par une ponction de 2,6 Md€ (17,1 MdF) et la cessation de l'activité « fonds particuliers » du Trésor public par une ponction de 2,9 Md€ (19,3 MdF). En revanche,

les collectivités territoriales et des établissements publics locaux ont apporté des ressources supplémentaires à l'État, à hauteur de 0,6 Md€ (3,7 MdF), et plus encore les autres correspondants, notamment l'EPFR et le FOREC, dont les dépôts se sont élevés respectivement à 1,2 Md€ (7,9 MdF) et 0,8 Md€ (5,3 MdF) à fin 2001.

d) - Les effets et liquidités

Comme les années précédentes, la Banque de France a reçu de l'État 0,4 Md€ (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 et prévu le remboursement des concours existants.

Le portefeuille de titres pris en pension a diminué, comme en 2001 : 8,5 Md€ (55,6 MdF) en 2001, contre 3,5 Md€ (22,7 MdF) en 2000.

C - EVOLUTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT

1) - La définition de la dette de l'État

Afin de remédier à la coexistence de plusieurs définitions différentes de la dette de l'État dans les publications comptables et financières de l'administration des finances, la définition du CGAF semble désormais retenue comme référence. En outre, la notion de « dette nette » n'est plus utilisée, du moins en tant qu'agrégat comptable.

La Cour se félicite de cette évolution et souhaite que toutes les conséquences en soient rapidement tirées, en particulier par l'insertion à la fois dans le CGAF et dans les situations mensuelles publiées des opérations du Trésor – la situation mensuelle (SMOT) ; la situation résumée (SROT), en réalité la plus détaillée ; le tableau de synthétique (TSOT) – des clefs de passage entre les montants comptables de la dette figurant dans le bilan du CGAF et ceux – retraités - du bilan des situations périodiques. Etant donné l'importance, dans ces clefs de passage, des comptes créditeurs et débiteurs divers ou d'imputation provisoire, leurs contenus respectifs devraient être précisés.

Au-delà, les situations périodiques devraient être publiées avec les comptes intermédiaires qui en sont la source, présentés dans les mêmes états de synthèse que ceux établis à la clôture de l'exercice.

Dans la communication financière de l'État, la dette devrait être systématiquement valorisée en droits constatés.

2) - L'encours de la dette

La dette de l'État s'est accrue plus fortement en 2001 (+4,6%) qu'en 2000 (+3,8%), passant à 759,9 Md€ (4 985 MdF) à fin 2001, contre 725,6 Md€ (4 765 MdF) à fin 2000.

La part de la dette financière négociable dans la dette totale (88% du total en 2001) continue de croître faiblement, après une croissance forte dans les années quatre vingt dix (77% en 1990).

L'encours des OAT s'élève à 454,1 Md€ (2 978,9 MdF), celui des BTAN à 163,1 Md€ (1 069,9 MdF) et celui des BTF à 51,9 Md€ (340,2 MdF). Comparée à celle de 2000, la dette financière négociable au 31 décembre 2001 se caractérise par une hausse continue des encours d'emprunts émis sur le marché financier (+22,9 Md€ [150 MdF] par rapport à 2000), de

l'encours des BTAN (+4,88 Md€ [+32 MF]) et de l'encours de bons du Trésor à taux fixes (BTF) (+9,45 Md€ [+62 MdF]) par rapport à 2000)⁽¹³⁷⁾.

Tableau 46 – Dette de l'État au 31 décembre (montants hors droits constatés jusqu'en 1998 et en droits constatés depuis 1999)

en milliards d'euros

Désignation	1997	1998	1999	2000	2001	2001 (MdF)
Dette financière (I)						
- Dette financière négociable (A)						
Emprunts émis sur le marché financier	331,2	364,2	407,8	431,3	454,1	2 979
BTAN	143,1	149,7	158,4	158,3	163,1	1 070
BTF	41,2	47,2	33,4	42,4	51,9	340
Total (A)	515,5	561,1	599,6	631,9	669,1	4 389
- Dette financière non négociable (B)						
Bons du Trésor sur formules	2,1	2,3	2,1	1,8	1,4	9
Bons du Trésor des organismes internationaux	8,6	7,6	10,3	12,1	11,2	73
Engagements divers de l'État	5,6	4,3	3,4	2,6	2,1	14
Dette résultant des monnaies métalliques en circulation	2,2	2,2	2,3	2,4	2,2	15
Echéance à court terme	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1
Total (B)	18,7	16,6	18,2	19,1	17,1	112
Concours de la Banque de France (C)	2,2	1,8	1,5	1,1	0,7	5
Total de la dette financière (A + B + C)	536,4	579,5	619,3	652,1	686,9	4 540
Dépôts des correspondants	63,8	68,0	77,0	69,3	66,1	434
Bénéficiaires de chèques sur le Trésor	0,3	0,3	0,3	0,6	1,8	12
Versements restant à effectuer sur titres de participations non libérés					0,3	2
Charges à payer	-	-	3,5	4,6	4,9	32
Total de la dette non financière (D)	64,1	68,3	80,8	74,4	73,1	480
Total de la dette (A+B+C+D)	600,5	647,8	700,1	726,5	759,9	4 985

Source : CGAF

Les valeurs du Trésor sont détenues par une large gamme de souscripteurs. En se référant au stock des OAT détenues au troisième trimestre 2001, les établissements de crédit (15%) et surtout les sociétés d'assurance (38%), soucieuses de placer les ressources collectées sur 7 à 10 ans, constituaient la principale catégorie d'investisseurs, avec plus de la moitié du total, devant les non-résidents (33,2%)⁽¹³⁸⁾.

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%. Depuis lors, cette part des non-résidents est remontée progressivement pour atteindre 33,2% en 2001.

⁽¹³⁷⁾ Ces encours correspondent à la dette due réellement au titre d'un exercice, conformément aux recommandations du SEC 95, y compris les intérêts courus non échus, et intérêts payés d'avance exclus.

⁽¹³⁸⁾ Les OPCVM (aux alentours de 12%), les sociétés (1 %) et les particuliers (environ 2% d'OAT vendues directement aux particuliers) sont les autres détenteurs de la dette. La part des particuliers est beaucoup plus élevée (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.

La dette financière non négociable (17,1 Md€ [111,95 MdF] à fin 2001) diminue, de même que sa part dans le total de la dette (2,2%, contre 2,6% fin 2000). Y ont notamment contribué les engagements divers de l'État, en baisse de 0,5 Md€ (3 MdF), et les bons souscrits par les organismes internationaux, dont l'encours, après avoir augmenté les deux années précédentes (+2,6 Md€ [+16,8 MdF] en 1999 ; +1,84 Md€ [+12,1 MdF] en 2000), régresse de 0,94 Md€ (6,14 MdF)⁽¹³⁹⁾ à fin 2001. La mise en œuvre de la décentralisation des fonds CCP (article 126 de la loi de finances pour 1999), par tranches successives jusqu'au terme de la réforme prévue pour 2003 a accéléré cette diminution de la dette financière non négociable.

Le volume brut des ressources apportées par les correspondants du Trésor, diminue en 2001, comme en 2000 (59,6 Md€ [390,7 MdF] fin 2001, contre 63,5 Md€ [416,4 MdF] fin 2000). La Poste, comptée parmi les correspondants depuis son changement de statut en 1991, reste néanmoins, le premier d'entre eux (14,1 Md€ [92,3 MdF] fin 2001), malgré une forte diminution due au transfert des CCP⁽¹⁴⁰⁾. Les dépôts des collectivités locales et établissements publics locaux se sont accrus de 0,56 Md€ (3,7 MdF) pour atteindre 26,4 Md€ (173,3 MdF) au lieu de 25,8 Md€ (169,6 MdF) en 2000.

Les dépôts des autres correspondants (21,54 Md€ [141,3 MdF]) 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 10% (5,1 Md€ [33,4 MdF] en 2001) et des établissements publics et semi-publics qui augmentent de 1,9 Md€ [12,4 MdF], soit 11,8 Md€ [77,5 MdF] en 2001), représente une progression de 19%.

3) - Les facteurs de variation de la dette

L'augmentation de 33,4 Md€ (219,1 MdF) de la dette de l'État en 2001 a pour origine, d'une part, le résultat budgétaire de l'année et, d'autre part, des facteurs extrabudgétaires.

Le résultat budgétaire a été le principal déterminant, générant un accroissement de dette de 39,3 Md€ (258,0 MdF) :

- 40,1 Md€ (263,3 MdF) d'augmentation induite par le solde budgétaire en gestion (hors FMI), soit un montant supérieur de 8,1 Md€ (53,2 MdF) au déficit de l'exercice (32,0 Md€ [210,1 MdF]), alors qu'en 2000 le solde en gestion avait été inférieur de 2,6 Md€ (16,7 MdF) au déficit de l'exercice ;
- 0,8 Md€ (5,3 MdF) de diminution correspondant à l'incidence des opérations avec le FMI, alors que ces mêmes opérations s'étaient traduites en 2000 par une augmentation de la dette de 1,9 Md€ (12,5 MdF)⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹³⁹⁾ L'encours de bons souscrits par des organismes internationaux (11,2 Md€, soit 73,4 MdF) inclut les bons souscrits par le FMI (9,72 Md€, soit 63,76 MdF).

⁽¹⁴⁰⁾ 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 13,3 Md€ (86,6 MdF).

⁽¹⁴¹⁾ La signification de cette variation de la dette de l'État résultant des opérations avec le FMI doit, toutefois, être relativisée. Par convention, les opérations avec le FMI sont imputées dans le budget de l'État et la dette de l'État englobe leur effet sous la forme d'une variation de l'encours de bons – spéciaux – du Trésor souscrits par le Fonds. Mais le mode de comptabilisation adopté est conçu pour neutraliser in fine l'incidence des opérations avec le FMI sur le bilan de l'État : la variation de la dette constatée au passif est exactement contrebalancée par une variation de même montant de l'actif (compte 264 d'immobilisations corporelles « Organismes internationaux hors Union européenne).

Comme en 2000, les facteurs extrabudgétaires ont eu un effet réducteur, mais plus marqué encore : ils ont entraîné une diminution de la dette de 5,9 Md€ (38,9 MdF), contre 2,1 Md€ (13,6 MdF) en 2000⁽¹⁴²⁾.

Il est regrettable qu'aucun document n'identifie, ni a fortiori ne détaille l'incidence de ces autres facteurs de variation de la dette.

Les compléments extrabudgétaires apportées aux charges et produits budgétaires du fait de la comptabilisation des droits constatés ont concerné des montants élevés, mais avec, in fine, un impact net négligeable sur le résultat en 2001, (-0,1 Md€ [-0,7 MdF]) contre (-0,02 Md€ [-0,1 MdF]) en 2000⁽¹⁴³⁾.

Les variations de liquidités ont joué un rôle prédominant : les facteurs de croissance de la dette - bénéficiaires de chèques sur le Trésor (-1,2 Md€ [-7,7 MdF]) ; charges à payer (-0,35 Md€ [-2,28 MdF]) ; versements non libérés (-0,3 Md€ [-1,85 MdF]) ; effets, encaisses et règlements bancaires en cours d'exécution (-2,44 Md€ [-16 MdF]) – ont eu un effet moindre que les facteurs de diminution, notamment en raison de la contraction notable du portefeuille des prises en pension (8,4 Md€ [55,1 MdF]).

4) - La dette de l'État au sens du protocole de Maastricht

La dette publique des administrations publiques notifiée à l'Union européenne est évaluée à partir du tableau des opérations financières de la comptabilité nationale. Cependant, elle exclut certains types de dette, notamment les crédits commerciaux, les charges à payer, les intérêts courus non échus. Réciproquement, elle comprend la dette en crédit bail. Elle est évaluée en valeur brute, sans déduire les créances des administrations publiques sur d'autres organismes, et en valeur nominale, c'est à dire à la valeur faciale de la dette et non en valeur de marché. Pour parvenir à la dette de l'État au sens du protocole de Maastricht, on déduit, en outre, les dettes de l'État vis à vis des administrations publiques.

Tableau 47 – Tableau de passage entre la dette de l'État (CGAF) et celle au sens de Maastricht
En milliards d'euros (milliards de francs)

	2000	2001
Dette (CGAF)	726,5 Md€ (4 765,5 MdF)	759,9 Md€ (4 984,6 MdF)
Correction sur dette financière dont :	-30,4 Md€ (-199,4 MdF)	-29,1 Md€ (-190,9 MdF)
<i>Intérêts courus non échus</i>	<i>-15,7 Md€ (103,0 MdF)</i>	<i>-15,8 Md€ (103,6 MdF)</i>
<i>Corrections sur dette non négociable</i>	<i>-14,7 Md€ (96,4 MdF)</i>	<i>-13,3 Md€ (87,2 MdF)</i>
Corrections sur les autres dettes	-9,6 Md€ (-63,0 MdF)	-11,7 Md€ (-76,7 MdF)
Complètement du champ dont :	+3,1 Md€ (20,3 MdF)	+2,9 Md€ (19,0 MdF)
<i>Budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor</i>	<i>0,9 Md€ (5,9 MdF)</i>	<i>0,8 Md€ (5,2 MdF)</i>
<i>Remises de dette des sommets de Dakar</i>	<i>1,8 Md€ (11,8 MdF)</i>	<i>1,6 Md€ (10,5 MdF)</i>
<i>Divers dont dette en crédit bail</i>	<i>0,4 Md€ (2,6 MdF)</i>	<i>0,5 Md€ (3,3 MdF)</i>
Dette vis à vis des administrations publiques	-47,4 Md€ (-310,9 MdF)	-51,3 Md€ (-336,5 MdF)
Dette Maastricht	642,2 Md€ (4 212,5 MdF)	670,7 Md€ (4 399,5 MdF)

Source : CGAF

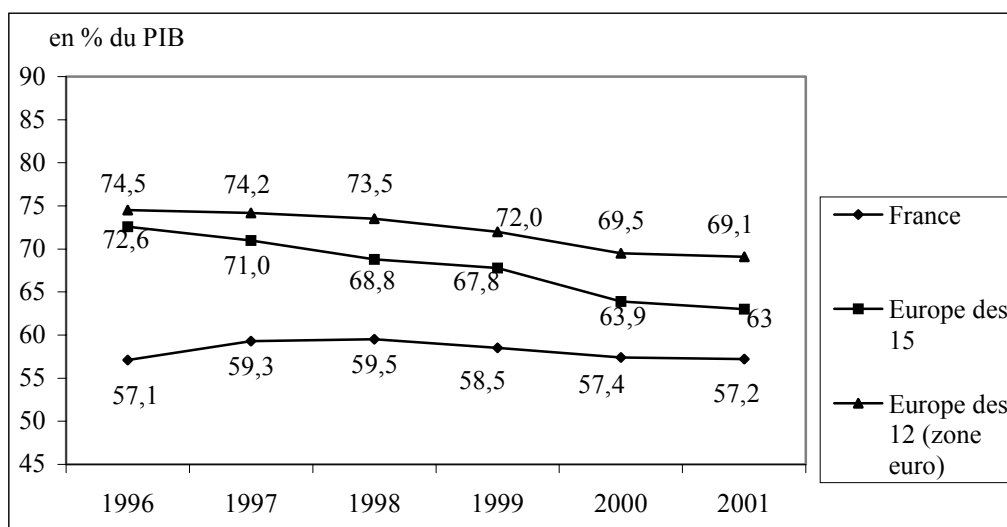
(142) Il arrive que les facteurs extrabudgétaires jouent en sens inverse. Ainsi, en 1994, ils ont provoqué un accroissement de la dette supérieur à 22,9 Md€ (150 MdF), notamment du fait la reprise d'une dette de 16,77 Md€ (110 MdF) de l'ACOSS.

(143) Il s'agit des intérêts courus non échus (cas des OAT et BTAN), ignorés par la comptabilité de gestion 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.

Le ratio de la dette publique par rapport au PIB a été ramené en 2001 de 69,5% à 69,1% pour le groupe des pays de la zone euro et de 63,9% à 63,0% pour l'ensemble de l'Union européenne. Dans ce dernier cas, la baisse a été de près de 10 points de PIB depuis 1996.

Pour sa part, la France voit son ratio rester inchangé, à 57,3% en 2001 comme en 2000. Cette stabilité recouvre néanmoins une dégradation sensible de sa position relative : naguère peu endettée (dixième rang sur quinze en 1996), la France figure désormais, après l'Allemagne, parmi les plus endettés des onze pays respectant en 2001 la limite de 60% du PIB (sixième rang sur quinze en 2001)⁽¹⁴⁴⁾.

Dettes publiques des administrations publiques en Europe (données Eurostat – 21 mars 2002)⁽¹⁴⁵⁾



En 2001, la dette publique au sens du protocole de Maastricht s'est accrue de 3,3%, pour atteindre 839,3 Md€ (5 504,5 MdF). La dette de l'État (670,7 Md€ [4 399,5 MdF]) ayant progressé plus rapidement (+4,4%) que l'ensemble, sa part est passée de 79,0% en 2000 (soit 45,3 points de PIB) à 79,9% (soit 45,8 points de PIB)⁽¹⁴⁶⁾.

5) - Les modes de gestion de la dette et de la trésorerie

La gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État a continué à bénéficier en 2001 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

⁽¹⁴⁴⁾ En 2001, les cinq pays précédant la France sont l'Italie (109,4%), la Belgique (107,5%), la Grèce (99,7%), l'Autriche (61,7%) et l'Allemagne (59,8%), selon les statistiques publiées par Eurostat en mars 2002.

⁽¹⁴⁵⁾ Antérieur à la révision des ratios de finances publiques opérée par l'INSEE en mai 2002 pour la France, ce tableau Eurostat retient un ratio de dette publique pour la France de 57,4% en 2000 et de 57,2% en 2001 (contre 57,3% en 2000 et 2001 selon les comptes des administrations publiques en 2001 publiés par l'INSEE en mai 2002).

⁽¹⁴⁶⁾ En 2001, les parts des trois autres composantes de la dette publique au sens de Maastricht ont été respectivement de 13,2% pour les administrations locales (7,6 points de PIB), de 5,3% pour les organismes divers d'administration centrale (3,0 points de PIB) et de 1,6% pour les administrations de sécurité sociale (0,9 points de PIB).

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 la réalisation, du passage des marchés financiers à l'euro, en 1999. Après que la loi de finances pour 1991 a étendu les moyens d'action du Trésor - rachats, conversions facultatives, échanges d'emprunts, de taux ou de devises, achats ou ventes d'options, contrats à terme sur titres d'État -, les opérations d'échanges (1991, 1992, 1994 et 1998) et de rachats, directs ou via le Fonds de soutien des rentes (FSR), se sont développées. Puis, 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 de la gestion active en 2001 a concerné à la fois la restructuration de l'encours de dette, par des rachats et des swaps, et la gestion de la trésorerie à court terme. L'adaptation de l'organisation et des outils dans ces deux domaines a été poursuivie.

La création, d'une agence de la dette, l'Agence France Trésor (AFT), par un arrêté du 8 février 2001, affirme cette profonde évolution des techniques de gestion de la trésorerie et de la dette de l'État. Une inflexion notable a marqué les modes de gestion de la trésorerie et de la dette, avec une plus grande place faite aux objectifs de performance. Le perfectionnement des outils - notamment, de prévision, de modélisation et de simulation de trésorerie - a amené l'État à modifier sensiblement sa politique de gestion de la dette et de la trésorerie.

a) - La gestion de la dette

Au cours de la dernière décennie, l'État avait 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 était jugée optimale par le Trésor, en termes de sécurité de refinancement, considérant que le marché des titres à court, moyen et long termes pourrait être perturbé par un jeu de l'État, selon les circonstances, sur la courbe des taux. Cette politique présentait aussi l'avantage de donner l'image d'une plus grande solidité financière. Le Trésor ne s'était pas, en outre, 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.

Mais des études faites par l'AFT ont récemment montré que la réduction de la durée de la dette était de nature à permettre sur le long terme une baisse de la charge d'intérêt de la dette. Compte tenu du résultat de ces études, l'AFT a prévu en 2001 de réduire la durée moyenne de sa dette de 6 ans et 2 mois à la fin de 2000, à 6 ans à la fin de 2001 et à 5 ans et 6 mois à la fin de 2002.

Cette réduction est en partie obtenue grâce à une modification de la structure des émissions primaires ; mais celle-ci ne peut être que lente, car il est nécessaire de continuer à émettre sur le long terme pour que la liquidité des titres soit assurée. La structure de la dette négociable en 2001 (68% pour les OAT, 24% pour les BTAN et 8% pour les BTF) a peu évolué. La seule modification concerne la part des BTF qui augmente légèrement.

Pour arriver à l'objectif de baisse de la durée moyenne de la dette, l'État a également décidé depuis 2000 d'effectuer des rachats de titres. Mais c'est essentiellement par

l'intervention sur le marché des contrats d'échange de taux d'intérêt (swaps), que l'État réduit la durée de sa dette :

1. Les 15 Md€ de rachats de titres effectués en 2001 contribuent à la baisse de la durée moyenne de la dette, mais visent également, comme en 2000, à lisser l'échéancier de la charge des amortissements et à restructurer la dette existante, de façon à en réduire la charge, en substituant des titres émis actuellement à d'autres, plus onéreux, émis dans le passé.

A l'instar des rachats directs effectués en 2000, les rachats de 2001 présentent trois 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, par adjudication à l'envers, sur un éventail de titres déterminés à l'avance, couvrant les zones d'échéances 2008-2010 et 2023-2025, complétés par des rachats sur le court terme de titres d'échéance 2002.

Ces rachats ont été financés par un surcroît d'émissions d'OAT et de BTAN. Comme les titres émis en 2001 ont en moyenne une durée de vie inférieure d'1 an et 8 mois à celle des titres rachetés (hors ceux d'échéance 2002), cette politique de rachat se traduit par un gain d'une semaine environ sur la durée de vie moyenne totale de la dette.

Ces rachats permettent également de réduire la charge future de la dette, avec un taux moyen d'intérêt de 4,9% pour les titres émis en 2001, contre 5,9% pour les titres rachetés.

2. Partant du constat que, sur période longue, les taux à court terme sont plus bas que les taux à long terme, le Trésor a décidé de se constituer un portefeuille de contrats d'échanges de taux (swaps), en recevant un taux fixe associé à des maturités longues et en s'engageant sur un taux variable à court terme.

A la fin de 2001, après trois mois de mise en œuvre, l'encours total nominal de contrats d'échanges de taux d'intérêt (swaps) de taux d'intérêt s'établit à 37,2 Md€. Ces contrats ont permis de réduire la durée de vie moyenne de la dette négociable de 54 jours en 2001. Celle-ci était donc à la fin 2001 de 6 ans et 47 jours avant « swaps » et de 5 ans et 358 jours après « swaps », soit l'objectif affiché en début d'année.

b) - La gestion de trésorerie

L'agence de la dette de l'État affiche désormais son souhait de limiter le solde en fin de journée du compte du Trésor à la Banque de France, en plaçant ou en empruntant en fonction de la situation, mais en gardant une trésorerie positive pour rester en accord avec les dispositions du Traité de Maastricht. L'objectif de cette politique est mesuré par le montant moyen du solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée. Le nouveau système de rémunération du compte du Trésor, redéfini en mai 1999, incite d'ailleurs l'État à limiter sa trésorerie en dépôt à la Banque de France⁽¹⁴⁷⁾.

Tableau 48 – Objectif de solde moyen du compte de l'État en fin de journée
en millions d'euros

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Solde moyen	2624	925	500	200	100	50

Source : AFT, septembre 2001

(147) La nouvelle convention de tenue du compte de l'État à la Banque de France, entrée en vigueur le 1er mai 2002, diminue encore le plafond des dépôts rémunérés à la Banque de France (300 M€ au lieu de 1 500 M€) en échange d'une amélioration des services de la Banque de France permettant une meilleure vision du niveau de notre compte en cours de journée.

L'objectif est également de placer les excédents ponctuels de trésorerie au meilleur prix, soit le plus proche possible du taux court du marché, soit Eonia (European Overnight Interbank Average). Le taux de rémunération moyen des dépôts sur le marché interbancaire est ainsi passé de Eonia – 0,003% en 2000 à Eonia - 0,002% en 2001, ce qui constitue un progrès. L'objectif pour 2002 est de Eonia – 0,001% et de Eonia en 2003.

Les prises et mises en pension depuis cinq ans, les échanges de trésorerie sur le marché interbancaire ou entre États de la zone euro plus récemment ont dynamisé la gestion de la trésorerie à court terme.

Tableau 49 – Placements de trésorerie en 2001

En milliards d'euros (milliards de francs)

	Pensions	Prêts en blanc	Prêts Trésors européens
Encours moyen	4,86 Md€ (31,9 MdF)	4,13 Md€ (27,1 MdF)	0,3 Md€ (2,0 MdF)
Volumes placés dans l'année	293,3 Md€ (1 923,9 MdF)	1 068,4 Md€ (7 009,1 MdF)	28,9 Md€ (189,3 MdF)

Source : AFT

La répartition des opérations entre les différents types de placement en 2001 était de 21% pour les pensions, 77% pour les prêts en blanc et 2% pour les prêts aux Trésors de la zone Euro (respectivement 66%, 31% et 3% en 2000). Cette répartition dépend du résultat d'arbitrages réalisés au jour le jour, en fonction des taux proposés par le marché. On peut constater en 2001 la part prépondérante prise par les emprunts de trésorerie sur le marché interbancaire dans le financement à très court terme, alors que les prises en pension régressent.

Utilisés pour la première fois en 2000, les prêts et emprunts dits « en blanc », car sans mouvements de titres en contrepartie, soit sur le marché interbancaire, soit auprès d'autres Trésors de la zone euro, offrent l'avantage d'une plus grande commodité d'emploi, notamment pour les échanges de trésorerie d'une journée.

X - POINT DE SITUATION DES MINISTÈRES TRAITÉS DANS LE RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2000

La Cour a procédé à une actualisation des observations développées dans les synthèses ministérielles figurant dans le Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000.

A - ENVIRONNEMENT

Le budget du ministère de l'environnement est encore en 2001 un des budgets de l'État ayant la plus forte croissance : il augmente de 9% en loi de finances initiale, après avoir augmenté de 8,6% en 2000. Les fortes fluctuations de ce budget au cours des dernières années sont dues essentiellement à l'attribution de nouvelles ressources à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en 1999 (en contrepartie de la perte de ses ressources fiscales), à la création du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) en 2000 et au rattachement de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) en 2001. Mais les autres crédits du ministère ont aussi fortement augmenté.

Le taux de consommation des crédits disponibles, de l'ordre de 50%, a très peu augmenté en 2001 par rapport à 2000. Au regard de cette sous-consommation chronique, la Cour s'interroge sur la sincérité du budget de l'environnement.

1- Ce budget s'établit en loi de finances initiale pour 2001 à 716 M€ (4 698 MF). L'ensemble des modifications de crédits s'élève à 388,4 M€ (2 547,8 MF). Cette augmentation de crédits est due essentiellement à l'importance des reports de crédits, à hauteur de 513,9 M€ (3 370,7 MF). Au total, les crédits disponibles sont de 1 103,9 M€ (7 246,7 MF). Ils augmentent de 12,9% par rapport à 2000.

2- Les dépenses nettes s'élèvent à 556,6 M€ (3 651,3 MF). Le taux de consommation pour l'ensemble du budget s'établit ainsi à 50,4%, marquant une légère amélioration par rapport à 2000, puisqu'il était alors de 47,3%. Mais le ministère de l'environnement continue d'être en état de sous-consommation chronique et le montant des reports demeure très élevé pour 2002, il est même supérieur à celui de 2001.

Les subventions à l'ADEME contribuent à faire baisser le taux de consommation, car quasiment rien n'a été versé à l'agence dont les ressources antérieures encore disponibles étaient suffisantes. D'un autre côté, l'utilisation des crédits affectés au fonds POLMAR et à l'IPSN participe au relèvement du taux de consommation.

Hors ADEME, POLMAR et IPSN, le taux de consommation passe de 71 à 74%, ce qui traduit une très légère amélioration de la gestion des crédits. Cependant certains chapitres enregistrent toujours un faible taux de consommation. Parmi ceux ayant un taux inférieur à 80%, on relève les chapitres 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », 37-02 « Instances consultatives et remboursements à divers établissements publics » (24%) et 37-91 « Frais de justice et réparations civiles » (57%), 57-10 « Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles », 57-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Etudes, acquisitions et travaux d'investissement » et 57-91 « Equipement immobilier des services » (45%), et enfin 67-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement » (52%), notamment l'article 40.

En consolidant le budget de l'environnement avec le FNSE, le taux de consommation global est de 48% en 2001.

3- Le FNSE a été doté en loi de finances initiale pour 2001 de 76,2 M€ (500 MF) de prélèvements sur les agences de l'eau, comme l'an passé, et de 12 MF de recettes diverses. Ses crédits, égaux aux recettes en loi de finances initiale, ont été augmentés de 54,5 M€ (357,7 MF) de reports de 2000. Le taux de consommation des crédits du FNSE stagne et continue d'être insuffisant en 2001, puisqu'il s'établit à 28%, soit le même résultat qu'en 2000.

Sur l'ensemble des années 2000 et 2001, les agences de l'eau ont versé 152,5 M€ (1 000 MF) au FNSE qui n'en a utilisé que 56,6 M€ (371 MF). L'affectation de ces ressources au budget général aurait sans doute permis une meilleure utilisation, comme le relevait déjà la Cour dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000.

Les redevances perçues par les agences de l'eau devant être adaptées à leurs programmes, conformément aux dispositions législatives qui les régissent, elles auraient pu être diminuées au lieu d'être affectées indirectement au financement du FNSE, qui n'en avait pas un besoin urgent.

4- La gestion du ministère appelle les observations suivantes :

- les crédits de personnel augmentent en raison notamment de la création de postes budgétaires (300 au total, essentiellement en administration centrale et dans les directions régionales de l'environnement) ; par ailleurs, le ministère continue de régulariser les mises à disposition dont il bénéficie gratuitement de la part de divers organismes et de résorber le travail précaire ;
- le plan pluriannuel de modernisation 1999-2002 arrive à son terme ; en plus de la création d'emplois, ont été signés des contrats d'objectifs avec des établissements publics et des conventions avec les associations ; le contrôle de gestion a en revanche peu progressé ;
- les systèmes d'information se sont développés, essentiellement le système ACCORD pour l'administration centrale, mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2002 ; la fonction personnel reste cependant à informatiser ;
- les indicateurs de gestion sont plus homogènes mais sont encore perfectibles.

Par ailleurs, le ministère doit améliorer sa gestion du FNSE, en anticipant autant que possible la mise en œuvre des procédures destinées à permettre la réalisation des diverses actions programmées.

B - EDUCATION NATIONALE

1) - Section *enseignement scolaire*

La loi de finances pour 2001 a ouvert au budget de l'*enseignement scolaire* 50 620 M€ (332 044 MF), soit une augmentation de 7,6% par rapport à l'exercice 2000. Toutefois, cette hausse résulte pour 2 261 M€ (14 832 MF) de l'inscription en loi de finances initiale des crédits de cotisations sociales d'assurance maladie, qui faisaient jusqu'alors l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget des *charges communes*. A structure constante, les crédits initiaux de l'*enseignement scolaire* ne progressent que de 2,8% (contre 3,5% en 2000).

Cette augmentation est la plus limitée depuis 1990, à l'exception de l'année 1997 où elle avait été de 1,7%.

S'y sont ajoutés 28,4 M€ (186 MF) d'ouvertures de crédits supplémentaires dans la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001, et 1 235 M€ (8 101 MF) de modifications réglementaires apportées en cours de gestion. Le montant de crédits ouverts a été de 41 799 M€ (274 181 MF), en hausse par rapport à 2000 de 2,1% (contre 3,3% l'année précédente). La hausse des dépenses globales a été de 2,6% au lieu de 3% en 2000. Leur montant s'est établi à 41 702 M€ (273 548 MF).

Le trait le plus marquant de l'exécution du budget concerne l'augmentation du point d'indice de la fonction publique de 0,91%, qui n'a pas été prise en compte dans la loi de finances initiale. Il a représenté une dépense de 251 M€ (1 650 MF), couverte en fin d'exercice à hauteur de 103 M€ (678 MF) par des crédits en provenance des *charges communes*.

• *Les dépenses de personnel*

Les dépenses de personnel inscrites sur les chapitres de rémunérations d'activité ont représenté 77% des dépenses totales, un pourcentage pratiquement identique à celui de l'an dernier (76,9%). Mais si l'on prend en compte la totalité des rémunérations (personnels d'internat et de demi-pension, emplois-jeunes et personnels chargés de l'insertion professionnelle dans l'enseignement public, rémunération des personnels enseignants de l'enseignement privé), les dépenses de personnel en 2001 représentent 90,81% de la dépense contre 90,53% en 2000, soit une augmentation de 117 M€ (766 MF).

Il en résulte que la contrainte que représentent les dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses du budget de l'*enseignement scolaire* s'est encore accrue.

La progression des dépenses de personnel a atteint 2,94% en 2001 ; elle est imputable :

- pour 1,65 MdF à la hausse de 0,91% du point de la fonction publique ;
- pour 1,4 MdF à la création de 12 838 emplois budgétaires ;
- pour 380 MF à un ensemble de mesures catégorielles et indemnitaires ;
- pour 1,11 MdF à un alourdissement du coût du GVT ;
- pour 1,42 MdF à une extension en année pleine des mesures décidées en 2000.

Hors personnel, les dépenses ordinaires enregistrent une hausse par rapport à 2000 de 2%, et atteignent 3 731 M€ (24 475 MF). Les dépenses en capital sont en diminution de 8% par rapport à 2000 et se montent à 99,6 M€ (653,5 MF).

• *La consommation des crédits*

Les difficultés de gestion de certains chapitres de fonctionnement, déjà relevées lors des exercices précédents se sont poursuivies. Ainsi, en ce qui concerne les frais de changement de résidence inscrits au chapitre 34-98, les crédits, insuffisants en loi de finances initiale, sont ensuite réévalués ; mais parce qu'ils le sont trop tardivement, ils ne peuvent ensuite être consommés à hauteur des besoins de gestion.

Les reports de crédits sont en augmentation. Pour les dépenses ordinaires, ils ont été de 480 MF de 1999 sur 2000, de 1 127 MF de 2000 sur 2001 et de 924 MF de 2001 sur 2002. Pour les dépenses en capital, les chiffres ont été respectivement de 189, 332 et 360 MF. L'importance du chiffre de 2001 s'explique essentiellement, comme en 2000, par un accroissement des abondements tardifs de certains chapitres et par des crédits engagés (ou délégués aux académies) mais non ordonnancés.

2) - Section *enseignement supérieur*

La loi de finances pour 2001 a ouvert au budget de l'*enseignement supérieur* 8 546 M€ (56 058 MF), soit une augmentation de 6,8% par rapport à l'exercice 2000. Comme pour la section scolaire, cette augmentation résulte principalement de l'inscription en loi de finances initiale, à hauteur de 327 M€ (2 148 MF), des crédits de cotisations sociales d'assurance maladie. A structure constante, les crédits de l'*enseignement supérieur* ne progressent que de 2,7% (contre 2,6% en 2000). Les années 2000-2001 marquent ainsi un ralentissement du rythme de croissance du fascicule budgétaire, qui était de 5% en moyenne annuelle entre 1995 et 1999.

Les modifications apportées au budget voté par le Parlement abondent de près de 4% le montant des crédits inscrits en loi de finances et résultent principalement des reports de l'exercice 2000. Ces reports qui s'élèvent à 316 M€ (2 074 MF) atteignent un niveau tout à fait considérable. Concernant principalement les chapitres de dépenses en capital, ils représentent respectivement 145% des dotations du titre V et 16% des dotations du titre VI. Les reports prévisionnels de 2001 sur 2002 sont encore plus élevés, puisqu'ils atteignent 403 M€ (2 644 MF), dont 346 M€ (2 271 MF) pour les seules dépenses d'investissement.

Les dépenses du budget de l'*enseignement supérieur* s'établissent à 8 483 M€ (55 645 MF), en hausse de 2,5% par rapport à l'exercice précédent, ce qui est sensiblement inférieur aux augmentations enregistrées en 2000 (+3,7%) et en 1999 (+4,5%). Cette progression globale des dépenses recouvre par ailleurs des évolutions divergentes, puisque si les dépenses ordinaires sont en hausse de 3,3% (contre 3,6% en 2000 et 4,8% en 1999), les dépenses en capital sont nettement orientées à la baisse (-5%) après avoir augmenté respectivement de 5,2% en 2000 et de 1,9% en 1999.

• *La régulation budgétaire*

La procédure du contrat de gestion, mise en œuvre depuis 1999, s'est poursuivie en 2001. Elle s'est traduite par la mise en réserve de 47 M€ (310 MF) et par un objectif de reports de 267 M€ (1 750 MF). Hors contrat de gestion, deux annulations sont intervenues en cours d'exercice pour un montant total de 44 M€ (290 MF) : 11 M€ (70 MF) et 34 M€ (220 MF) pour financer les ouvertures en loi de finances rectificative. Si le volume des crédits annulés (91 M€ [600 MF]) augmente sensiblement par rapport à la gestion 2000 (26 M€ [169 MF]), cette forte taxation n'a pas compromis l'exécution budgétaire, dans la mesure où elle a porté à 95% sur le chapitre 43-71 « Bourses et secours divers » qui connaît une situation récurrente de sous-consommation des crédits.

Si cette situation s'explique en partie par les mesures du plan social étudiant et par les difficultés à anticiper, lors de la préparation du budget, les effets de ces différentes mesures, la dotation du chapitre 43-71 reste manifestement supérieure aux besoins réels. Entre 1999 et 2001, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont ainsi augmenté de 19%, alors que sur la même période la croissance des dépenses n'a été que de 13%. Cet effet ciseau conduit à des reliquats d'exécution⁽¹⁴⁸⁾ de plus en plus élevés (35 M€ [227 MF] en 1999, 80 M€ [490 MF] en 2000 et 138 M€ [908 MF] en 2001) et permet au ministère de faire face sans difficulté aux mesures de régulation budgétaire.

• *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 constructions à maîtrise d'ouvrage État

⁽¹⁴⁸⁾ Hors annulations en cours d'exercice.

(chapitre 56-10 « Investissements. Enseignement supérieur et recherche ») et à maîtrise d'ouvrage déléguée (chapitre 66-73 « Constructions et équipements. Enseignement supérieur et recherche ») et deux chapitres consacrés à la maintenance et aux équipements (chapitres 66-71 « Subvention d'équipement à la recherche universitaire » et 66-72 « Maintenance des bâtiments. Enseignement supérieur et recherche »).

Si l'exécution des dépenses sur les deux derniers chapitres (dont une grande partie des opérations peut être assimilée à du fonctionnement) ne soulève pas de difficulté particulière, les conditions d'utilisation des crédits sur les chapitres 56-10 et 66-73 ne cessent en revanche de se dégrader. Sur la période 1998-2001, les crédits de paiements, sous l'effet de reports de plus en plus abondants, augmentent régulièrement (+38%), le tassement des dépenses, qui diminuent sur la même période de 20%, vient s'y ajouter et conduit à une dégradation continue du taux de consommation qui passe sur les deux chapitres de 71% en 1998 à 40% en 2001. Les reliquats de l'exercice 2001 s'établissent à 312 M€ (2 049 MF), soit un montant supérieur à celui des dotations initiales.

L'analyse des états de la comptabilité spéciale des investissements complète ce constat et montre que la consommation des autorisations de programme est de plus en plus problématique, en particulier sur le chapitre 56-10, sur lequel il faut à présent plus de trois ans, en moyenne, pour engager les autorisations de programme (AP). Les paiements sont également en net retrait et le volume des restes à payer sur les opérations engagées dépasse les 2 MdF (334 M€ [2 192 MF] contre 277 M€ [1 816 MF] en 2000 et 245 M€ [1 609 MF] en 1999), avec des délais de paiement qui sont à présent de deux ans et demi sur les deux chapitres.

3) - Le contrôle de gestion et la mise en œuvre de la loi organique

Dans la perspective de l'application des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et conformément aux dispositions de la circulaire interministérielle du 21 juin 2001, le ministère de l'éducation nationale s'est efforcé de dresser un état des lieux de ses pratiques en matière de contrôle de gestion.

A partir de ce diagnostic qui souligne les atouts (reconnaissance ancienne du contrôle de gestion, existence de nombreux outils d'analyse, richesse du système d'information, mise en œuvre d'une démarche de contractualisation, etc.), mais également les obstacles à surmonter (difficulté à traduire en objectifs opérationnels les grandes missions du système éducatif, indicateurs peu ou mal utilisés, faible attention portée aux coûts, etc.), le plan triennal de développement du contrôle de gestion, demandé par la circulaire du juin 2001, a été finalisé au cours du mois d'avril 2002. Celui-ci identifie principalement quatre axes prioritaires qui seront progressivement mis en œuvre d'ici 2004 :

- développement d'une base de pilotage partagée entre l'administration centrale et les services académiques ;
- renforcement du contrôle des emplois et des dépenses de personnel ;
- poursuite de la démarche de contractualisation ;
- développement du contrôle de gestion dans les établissements d'enseignement supérieur, comme dans les établissements scolaires.

S'agissant de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique, les efforts du ministère ont principalement porté sur la présentation, par agrégats, du budget de la section *enseignement supérieur*. Cette nouvelle présentation, complétée à présent par plusieurs chiffres-clés sur la situation des étudiants et sur le niveau des prestations offertes, constitue une amélioration sensible par rapport au contenu sommaire du précédent compte rendu de gestion

budgétaire. Les informations apportées sont cependant encore loin de répondre aux objectifs de la loi organique.

En ce qui concerne, l'*enseignement scolaire*, le compte rendu de gestion 2000 reproduit celui de l'exercice 1999 et les quatre agrégats retenus (enseignement primaire, enseignement secondaire, administration et établissements publics nationaux) correspondent à des regroupements de lignes disparates. Ils méritent, à l'évidence, une réflexion approfondie du ministère sur le périmètre des dépenses, l'identification des objectifs et le choix d'indicateurs pertinents.

Dans une logique de contrôle et d'analyse de gestion, l'actuelle présentation, tant pour le scolaire que pour le supérieur, souffre ainsi de notables lacunes. Les actuels agrégats constituent une analyse assez fruste et sans doute incomplète des missions du ministère. La définition et la formulation des objectifs méritent par ailleurs d'être sensiblement améliorées.

Dans la présentation du PLF 2001, comme dans celle du PLF 2002, ceux-ci ne sont ni chiffrés, ni quantifiés, ce qui fait perdre aux différents indicateurs une grande partie de leur intérêt, faute de pouvoir analyser les résultats obtenus, eu égard à des objectifs clairement énoncés. Ces derniers sont ensuite sans lien direct, ou au moins évident, avec les moyens à réunir pour les atteindre, or cette relation et cette adéquation entre les moyens et les objectifs constituent le fondement même du contrôle de gestion budgétaire.

Quant aux indicateurs utilisés, ils se résument trop souvent à des mesures d'activité ou à des indicateurs de contexte et ne constituent pas, à proprement parler, des outils analytiques permettant d'apprécier la qualité de la gestion et l'efficacité de la dépense publique. Dans ce domaine, des progrès sensibles doivent encore être accomplis pour répondre aux nouvelles exigences du droit budgétaire. Sur ce point, le ministère souligne cependant qu'une réflexion, actuellement en cours, devrait normalement conduire, à partir du PLF 2003, à une amélioration de la qualité et de la pertinence des indicateurs utilisés.

C - INTÉRIEUR : L'AGRÉGAT " POLICE NATIONALE "

1) - Les thèmes abordés par la synthèse ministérielle 2000

La synthèse ministérielle effectuée en 2000 sur l'agrégat « police nationale » abordait successivement :

- les grandes problématiques liées aux enjeux territoriaux (police de proximité, contrats locaux de sécurité, redéploiement des effectifs vers les zones sensibles, modification des zones de police et de gendarmerie, fidélisation des forces mobiles) ;
- les grandes fonctions budgétaires (effectifs, moyens de fonctionnement et investissements) ;
- la mesure des coûts et de la performance (coûts des grandes directions et missions de la police, mesure de la performance et de l'efficacité).

2) - Evolution de la situation en 2001

a) - Police de proximité

La Cour avait dénoncé :

- une absence de programmation rigoureuse ;
- une technique de délégation d'enveloppes de crédits sans définition préalable des besoins ;
- une distinction floue, dans l'utilisation de ces crédits, entre ce qui pouvait relever de besoins habituels et la couverture de nouveaux besoins réellement induits par la police de proximité ;
- et enfin l'absence de traduction des conséquences immobilières particulières à ce programme dans un schéma directeur.

Concernant la police de proximité, il convient d'indiquer que le ministère de l'intérieur a rappelé, d'une part, que la mise en place de la police de proximité a été précédée d'une réflexion et d'une conceptualisation approfondies et, d'autre part, qu'elle s'est effectuée selon une programmation précise, en trois phases :

Tableau 50 – Les trois phases de la police de proximité

Calendrier	Contenu	Effectifs et moyens supplémentaires	Coûts
1 ^{ère} vague de généralisation : avril 2000 à décembre 2000	63 circonscriptions de sécurité publique dans 37 départements couvrant 10,7 millions d'habitants	Effectifs : affectation de plus de 1600 policiers actifs supplémentaires, représentant une progression de 7,5% Immobilier : programmation d'env. 900 nouvelles structures pour les 3 phases Véhicules : env. 1000 voitures et 2000 scooters + informatique et transmissions	Fonctionnement : expérimentation 14 MF et 1 ^{ère} vague 100 MF (dont 25 MF consolidés) Immobilier : env. 70 à 80 MF pour les deux premières vagues Transmissions : env. 26 MF pour les 3 phases
2 ^{ème} vague de généralisation : octobre 2000 à octobre 2001	180 circonscriptions de sécurité publique dans 80 départements couvrant 11,5 millions d'habitants	Affectation de plus de 1100 policiers actifs supplémentaires plus 500 agents administratifs permettant le retour sur la voie publique d'autant de policiers actifs, représentant une progression de 7,3% des policiers actifs	Fonctionnement : 200 MF
3 ^{ème} vague de généralisation : juin 2001 à juin 2002	206 circonscriptions de sécurité publique dans 77 départements métropolitains, plus 13 circonscriptions d'outre-mer, soit un total de 219 circonscriptions couvrant 7,4 millions d'habitants	Pour les 206 circonscriptions de métropole : affectation de plus de 1100 policiers actifs supplémentaires, représentant une progression de 10,6%	Fonctionnement : 150 MF (métropole seule)

Source : ministère de l'intérieur

Ces éléments permettent de nuancer les critiques de la Cour sur l'absence de programmation rigoureuse. En revanche, les autres éléments de la critique ne sont pas totalement remis en cause. Ainsi, pour ce qui est du suivi des enveloppes de crédits déléguées, l'exploitation du logiciel POLIPROX permet au ministère de communiquer les indicateurs suivants au 3^{ème} trimestre 2001 :

Tableau 51 – Indicateurs de moyens et d'activité de la police de proximité
(1^{ère} et 2^{ème} vagues, situation au 3^{ème} trimestre 2001)

Indicateurs de moyens	1 ^{ère} vague	2 ^{ème} vague
Nombre d'agents affectés dans des services ou unité de police de proximité	19 357	18 525
<i>En % des effectifs concernés</i>	69%	69%
Dont : part des effectifs travaillant en Equipes sectorisées	8 242	6 599
<i>En % des effectifs affectés dans des services de police de proximité</i>	43%	36%
Nombre de secteurs activés	464	537
<i>En % des secteurs prévus</i>	98%	88%
Nombre d'agents par véhicule à quatre roues	22	34
Nombre d'agents par véhicule à deux roues	8	8
Nombre d'agents par poste de radio mobile	24	38
Nombre d'agents par poste de radio portable	7	11
Nombre de policiers sectorisés par micro-ordinateur	2	5
Nombre de fonctionnaires ayant reçu une formation au 3 ^{ème} trimestre 2001	2 610	3 252
Indicateur de résultats		
Ratio : interventions de police technique de proximité par rapport au nombre de faits constatés (1 intervention pour X faits) (3 ^{ème} trimestre 2001)	X = 20	X = 29
Même ratio pour le 2 ^{ème} trimestre	X = 18	X = 42

Source : ministère de l'intérieur

Cependant, quelles que soient la fiabilité et la pertinence de ces premiers ratios fournis par le ministère, force est de constater qu'ils visent très majoritairement à suivre les moyens supplémentaires mis en œuvre, sans procéder à une évaluation des résultats intermédiaires (du type « temps passé par les policiers à travailler sur la voie publique ») ou finaux (du type « indicateur de criminalité » ou « taux d'élucidation des faits » dans les zones couvertes par la police de proximité), ni des performances des services de police de proximité.

Le ministère de l'intérieur indique que le choix a été délibéré de n'avoir recours, dans un premier temps, qu'à des indicateurs essentiellement de moyens, pour être à même de suivre la mise en place de la programmation.

Par ailleurs, il convient de mentionner la circulaire du 25 mars 2002, qui met en place un ensemble d'indicateurs de résultats prometteur, s'inspirant notamment des préconisations formulées l'an dernier par la Cour.

b) - Le redéploiement des effectifs vers les zones sensibles

La Cour confirme la critique portée dans son Rapport 2000 sur le caractère limité des redéploiements des effectifs vers les zones sensibles.

En effet, en 1999 et 2000, en dépit de l'affectation de 3 673 agents supplémentaires (dont 2 250 agents du corps de maîtrise et d'application) dans les 26 départements classés prioritaires, le ministère de l'intérieur indique que les effectifs totaux des services de police de ces départements n'avaient augmenté que de 132 personnes, la diminution entraînée par la disparition des policiers auxiliaires n'ayant pu être compensée à due concurrence par des recrutements d'adjoints de sécurité.

Quant à l'année 2001, elle montre que la situation s'est même détériorée, les effectifs de ces départements en principe prioritaires ayant baissé de 396 personnes (ou 587, selon les tableaux fournis) par rapport à fin 2000.

D - INTÉRIEUR : LES CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

1) - Les suites des observations du Rapport pour 2000

Dans la synthèse ministérielle « collectivités locales » du Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour soulignait la complexité tant de l'architecture d'ensemble des différents concours financiers de l'État aux collectivités territoriales que des règles d'indexation des dotations et, d'une manière générale, posait la question de la lisibilité des objectifs poursuivis.

a) - Les réformes effectuées

- ***La consécration législative des prélèvements sur recettes***

L'article 6 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 donne une base juridique claire et incontestable aux prélèvements sur recettes (cf. pp. 52 et suivantes). Le législateur a ainsi affirmé que les prélèvements sur recettes ne sont ni irréguliers, ni contraires au principe d'universalité budgétaire.

- ***La réforme de la dotation d'intercommunalité***

Par ailleurs, la loi de finances pour 2002 a mis un terme au mode de financement particulier de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération à compter de cette année. La DGF attribuée à ces établissements publics de coopération intercommunale sera ainsi intégralement financée au sein de la dotation d'aménagement selon les règles de droit commun applicables à l'ensemble des autres catégories de groupements intercommunaux.

b) - Les projets de réforme

Sur la base des propositions présentées par la commission présidée par M. Pierre Mauroy, le Premier ministre a pris l'engagement devant le Parlement, à l'occasion d'un débat d'orientation sur l'avenir de la décentralisation en janvier 2001, d'engager la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux sur la nécessaire réforme du système de financement des collectivités territoriales. Ainsi, le ministre de l'intérieur et la secrétaire d'État au budget ont présenté au comité des finances locales le 12 juillet 2001 une note d'orientation relative aux réformes possibles en matière de fiscalité locale et de dotations de l'État. Après avoir recueilli l'avis du comité des finances locales, de l'association des maires de France (AMF), de l'assemblée des départements de France (ADF) ou encore de l'assemblée des communautés de France (ADCF), le Gouvernement s'est engagé à déposer devant le Parlement, un rapport d'ensemble présentant les différentes réformes qui pourraient être mises en œuvre.

Ce rapport reprendra certaines des propositions formulées par la Cour. Ainsi est réaffirmé le principe d'une définition pluriannuelle des règles d'évolution des différentes dotations, dans un cadre contractuel renouvelé, afin d'éviter l'apparition de « majorations exceptionnelles » qui altère la lisibilité de l'ensemble.

2) - Le bilan du contrat de croissance et de solidarité (1999-2001)

a) - La reconduction du contrat de croissance et de solidarité pour 2002

Le contrat de croissance et de solidarité a été institué par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998). Il a remplacé le pacte de stabilité financière 1996-1998 instauré par l'article 32 de la loi de finances pour 1996.

Le contrat de croissance et de solidarité permet aux collectivités locales de conserver la visibilité que donne la programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations de l'État, le nouveau « contrat » se déroulant lui aussi sur une période triennale, de 1999 à 2001. Ce dispositif a néanmoins été reconduit par la LFI 2002 dans les mêmes conditions qu'en 2001.

A l'instar du précédent pacte, le périmètre du contrat de croissance et de solidarité regroupe les dotations actives de l'État : dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation spéciale instituteurs (DSI), dotation particulière élu local, dotations de l'État au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation (FNPTP, FNP), dotation globale d'équipement (DGE), dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle), dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES).

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement (REI), continue de servir de variable d'ajustement, les indexations des autres dotations demeurant quant à elles inchangées.

Cependant, contrairement au pacte 1996-1998, l'indexation de l'enveloppe du nouveau contrat de croissance et de solidarité ne se limite plus au seul indice prévisionnel des prix, mais prend en compte une fraction croissante du PIB (20%, en 1999, 25% en 2000 et 33% en 2001 et 2002).

Ainsi, le redémarrage de la croissance du PIB se répercute non seulement sur la DGF et les dotations qui suivent son évolution (DSI, dotation élu local, DGD) mais également sur l'enveloppe du contrat de croissance et de solidarité. Cette enveloppe a ainsi progressé de +1,82% en 1999, de +1,48% en 2000 et de +2,32% en 2001.

b) - La poursuite de l'objectif de péréquation

La péréquation s'est effectuée par deux moyens :

- ***La mise en œuvre différenciée de la diminution de la DCTP***

Sur la période 1999-2001, la diminution de la DCTP qui résultait de la mise en œuvre du contrat de croissance et de solidarité a été mise en œuvre de façon différenciée selon les collectivités. Les collectivités locales défavorisées⁽¹⁴⁹⁾ n'ont supporté sur la période 1999-2001 qu'une diminution de leur DCTP égale à la moitié de la diminution qu'elles auraient normalement dû enregistrer.

Par ailleurs, conformément aux articles 58 de la LFI pour 1999, 63 de la LFI pour 2000 et 83 pour la LFI 2001, les communes éligibles l'année précédente à la DSU ou à la première fraction de la DSR, les groupements comprenant au moins une de ces communes, ainsi que les

⁽¹⁴⁹⁾ Communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine, communes bénéficiaires de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale et régions éligibles au fonds de correction des déséquilibres régionaux au titre de l'année précédente.

communes bénéficiaires l'année précédente de la seconde fraction de la DSR (sous réserve que leur potentiel fiscal par habitant soit inférieur à 90% du potentiel fiscal de leur strate), se sont vus attribuer de 1999 à 2001 par le FNPTP une dotation destinée à compenser leur perte de DCTP entre 1998 et 1999.

En 2001, le montant de la DCTP résultant de l'application du contrat de croissance et de solidarité s'est élevé à 1 708,04 M€ (11 204 MF), en baisse de -5,44% par rapport à 2000. Toutefois, en raison d'un prélèvement de 126,08 M€ (827 MF) sur la DCTP afin de financer la dotation d'intercommunalité des nouvelles communautés d'agglomération, la baisse effective de la DCTP a été de -8,59%.

• ***La mise en œuvre d'abondements exceptionnels***

La dotation de l'État au FNP (part majoration) a bénéficié d'un abondement de 22,87 M€ (150 MF), reconduit en base pour 2000 et 2001, destiné à compenser la baisse du solde du FNPTP liée à la compensation de la DCTP précitée. La DSU a bénéficié en 1999 d'un abondement, hors contrat de croissance, de 76,22 M€ (500 MF), qui a été lui aussi reconduit en base pour 2000 et 2001. En 2000, la DGF a bénéficié de 282 M€ (1 850 MF) d'abondements hors contrat⁽¹⁵⁰⁾ et de 335,39 M€ (2 200 MF) en 2001⁽¹⁵¹⁾.

c) - Des effets sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales difficiles à appréhender

L'application du contrat de croissance et de solidarité comporte deux effets difficiles à appréhender :

Le respect apparent de l'évolution de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité ne reflète pas l'évolution réelle des concours de l'État aux collectivités locales du fait, d'une part, des compensations fiscales, d'autre part, des mécanismes de péréquation et d'abondements exceptionnels hors enveloppe mis en place.

La dotation de compensation de la TP, sur laquelle est reporté l'ajustement du contrat de croissance et de solidarité est une variable d'ajustement en cours de saturation. La DGF est augmentée du montant de la compensation de la taxe professionnelle (qui devrait atteindre 9 milliards d'euros en 2004). Or l'indexation de la DGF sur le PIB à hauteur de 50%, est supérieure à celle du contrat de croissance et de solidarité (33% du PIB en 2001 et 2002). Il en résulte une diminution croissante de la DCTP, à terme difficilement soutenable.

⁽¹⁵⁰⁾ Dont 76,2 M€ (500 MF) au titre du financement de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération en application de la loi du 12 juillet 1999, 76,22 M€ (500 MF) d'abondement supplémentaire au titre de la DSU venant s'ajouter aux 76,22 M€ (500 MF) d'abondement organisé par la loi de finances pour 1999, 200 MF au titre de la dotation d'aménagement et 22,87 M€ (150 MF) au titre de la fraction « bourgs-centres » de la DSR, ces derniers abondements étant destinés à compenser l'impact négatif, sur les dotations de péréquation, des résultats du recensement général de la population organisé en 1999.

⁽¹⁵¹⁾ Dont 182,94 M€ (1 200 MF) au titre du financement de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération et, d'une part, 53,36 M€ (350 MF) d'abondement supplémentaire au titre de la DSU venant s'ajouter aux 76,22 M€ (500 MF) d'abondement organisé par la loi de finances pour 1999, d'autre part 22,87 M€ (150 MF) au titre de la fraction « bourgs-centres » de la DSR.

3) - Les effets de la compensation fiscale

a) - Les mesures de compensation par l'État des pertes de recettes fiscales des collectivités locales

Elles concernent principalement :

- la suppression progressive, à partir de 1999 et sur cinq ans de la part salariale des bases de la taxe professionnelle ;
- la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux (1999) ;
- les allègements de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux (1999) ;
- la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ;
- la suppression de la vignette automobile (LFI 2001).

Tableau 52 – Le coût des mesures de compensation fiscale pour l'État
en millions d'euros

crédits consommés	1999	2000	2001	total	En MF
TP	1 975	3 466	5 389	10 829	71 037
DMTO région	776	783	809	2 368	15 535
DMTO département	541	1 248	1 291	3 080	20 203
TH	0	0	927	927	6 082
Vignette automobile	0	0	1 888	1 888	12 384
Total	3 292	5 496	10 304	19 093	
En MF	21 594	36 054	67 592	125 240	

Source : ministère de l'intérieur

b) - Les effets de long terme de la compensation des pertes de recettes fiscales locales

Pour les concours de l'État, la montée en charge de la compensation signifie que les dotations dites passives dépassent les dotations dites actives. En d'autres termes, une logique de compensation l'emporte sur une logique de péréquation. Cette rigidité des dotations aux collectivités locales est longue à se dissiper, en raison de la prédominance des critères historiques de compensation. Fin 2004, la DGF connaîtra une augmentation de 50% par le versement de 9 Md€ de compensation de la part salariale de la taxe professionnelle. En outre, ces dotations de compensation sont rattachées à un potentiel fiscal historique et par conséquent détachées des évolutions réelles de l'économie sur longue période.

Concernant les relations entre l'État et les collectivités locales, la montée en puissance des compensations fiscales intervient dans un contexte où les transferts de compétence ne sont pas stabilisés. Certes, la Constitution n'établit aucun lien entre le principe de libre - administration

et celui de l'autonomie fiscale locale⁽¹⁵²⁾. Toutefois, les dépenses d'investissement sont en priorité imputées aux collectivités locales, soit par le transfert de compétences nouvelles, soit par l'effet de la publication de nouvelles normes (directive relative à la qualité de l'eau). La limitation des ressources fiscales propres des collectivités locales pourrait à terme menacer la capacité de ces dernières à opérer des arbitrages impôts/ emprunt pour le financement de leurs investissements. La réduction de la marge de manœuvre des collectivités locales pourrait ainsi déséquilibrer la régulation des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

E - DÉFENSE

1) - L'exécution 2001

a) - Les grandes données de l'exécution

La loi de finances initiale pour 2001 prévoyait au titre du budget de la défense un montant de crédits de 37,3 Md€ (244,7 MdF), sur un total de 263,7 Md€ (1 730 MdF) pour le budget général. Ces 37,3 Md€ (244,7 MdF) étaient répartis à raison de 24,6 Md€ (161,3 MdF) pour le titre III (dont 8,5 Md€ (55,8 MdF) de pensions) et 12 718,2 M€ (83 426 MF) pour les dépenses des titres V et VI. Ces montants traduisent une diminution de la part du budget de la défense dans le budget de l'État de 11,5 à 11,2%, en loi de finances initiale.

Par ailleurs, 12 915,9 Md€ (84 723 MdF) d'autorisations de programme ont été ouvertes.

Le budget, modifié en cours d'année a atteint le montant de 27,8 Md€ (182,6 MdF), hors pensions, alors que le budget voté initialement était de 28,8 Md€ (188,9 MdF). Cependant, cette évolution d'ensemble recouvre des réalités différentes.

Ainsi, le titre V a été diminué de 1,9 Md€ (12,4 MdF) dont 0,91 Md€ (6 MdF) ont permis d'abonder le titre III. Pour le reste, au sein des 6 MdF de report, le budget du ministère a subi un blocage des paiements de près de 0,3 Md€ (2 MdF).

L'abondement du titre III a permis de majorer les crédits de rémunération à hauteur de 418 M€ (2 742 MF) et les dépenses de fonctionnement pour 89,2 M€ (585 MF). On note ainsi une évolution structurelle significative du titre III, marqué par un accroissement régulier du coût des pensions et des rémunérations et une insuffisance chronique des crédits de fonctionnement courant.

b) - Les problèmes

S'agissant du titre III, l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution du budget est dû notamment à des raisons structurelles (abondement par fonds de concours, sous-dotations de certains chapitres tels que les chapitres indemnitaires et de fonctionnement de la gendarmerie

⁽¹⁵²⁾ Son article 34 réserve à la loi le pouvoir de fixer « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Les conseils des élus des collectivités locales tiennent de la loi du 10 janvier 1980 le pouvoir de voter chaque année les taux des impôts directs locaux. Dans sa décision n° 98-405 du 29 décembre 1998 relative à la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, le Conseil constitutionnel a rappelé que la loi « ne saurait avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités au point d'entraver leur libre-administration » et a considéré en l'espèce que l'institution d'une compensation, en contre partie des ressources fiscales supprimées, n'avait pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités, ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre-administration.

notamment) et à la non prise en compte, en loi de finances initiale, des dépenses engagées par les armées au titre des opérations extérieures. Ces dernières font l'objet d'un remboursement, pour partie en fin d'année budgétaire, ne permettant pas son utilisation avant la clôture de la gestion, expliquant la coexistence, en fin d'année, de reports de charges élevés concomitants à des reports de crédits significatifs. Pour cette raison, la Cour recommande l'intégration dans la loi de finances initiale, sous forme de crédits provisionnels, des ressources nécessaires aux opérations extérieures des armées.

Quant aux dépenses en capital, longtemps considérées comme une variable d'ajustement du budget du ministère de la défense, d'une part, et d'autre part, freinées dans leur réalisation au cours des années antérieures, essentiellement pour des raisons techniques (changement de nomenclature, mise en place de NDL, de la CSI, mise en service du logiciel NABUCCO, etc.), elles auraient pu, au contraire, en 2001, donner lieu à une consommation plus élevée que celle constatée.

La reprise des paiements du ministère pour les dépenses en capital, depuis longtemps annoncée, est ainsi devenue une réalité. Les prévisions de dépenses pour 2002 sont d'ores et déjà plus élevées que celles de 2001.

Dans ce contexte d'augmentation de la réalisation des dépenses en capital, le financement récurrent des dépenses de fonctionnement à partir de crédits d'investissement de la défense paraît largement compromis pour l'avenir.

Cette perspective est d'autant plus problématique que les mesures votées à la suite des instances de concertations des gendarmes en fin d'année 2001, suivies de celles annoncées en mars par le ministre de la défense au bénéfice des autres militaires, laissent augurer une augmentation significative des charges de rémunérations des armées, susceptible d'alourdir le poids du fonctionnement dans le budget de la défense, de nature à altérer l'exécution de la dernière année de la programmation 1997-2002.

2) - Exécution budgétaire et contenu physique

L'appréciation physico-financière de la réalisation de l'actuelle loi de programmation militaire (LPM) qui s'achève à la fin de cette année est mitigée.

Malgré un budget global de dépenses en capital réduit de plus de 9,15 Md€ (60 MdF), de 1997 à fin 2001, par rapport aux prévisions de la LPM votée en 1996, la réalisation, au cours de ces mêmes années, des grands programmes d'armement a pu être sauvegardée, dans l'ensemble.

Certes, si les réductions budgétaires ont pu être partiellement compensées par des réductions de coût obtenues grâce aux commandes globales et à la mise sous contrôle de gestion des principaux programmes, ainsi que par l'arrêt de quelques programmes moins prioritaires, il n'en reste pas moins qu'une telle diminution des crédits par rapport aux prévisions a eu des conséquences en terme de bilan capacitaire :

- certains programmes, en cours de développement, ont dû être décalés dans le temps, sans que cela ait de répercussion sur la réalisation de l'actuelle loi, leur livraison étant prévue pour la prochaine programmation (ex : le missile SCALP) ;
- de nombreux petits programmes pour lesquels la LPM ne fixait pas d'objectifs de commande et de livraison ont manqué de crédits : il en va ainsi des programmes dits de « cohérence opérationnelle » (PCO), qui représentent notamment 30 % des programmes de l'armée de terre ;

- l'entretien des matériels en service a souffert du manque de ressources et notamment du transfert des crédits d'entretien du titre III vers le titre V sans compensation financière.

De même, en matière de fonctionnement, si la réalisation de la professionnalisation apparaît comme un succès, elle s'est accompagnée, du fait notamment de la dégradation des capacités opérationnelles des armées, d'une accumulation de tensions internes manifestée par des mouvements sociaux dont les conséquences financières seront supportées dans l'avenir.

F - SANTÉ

1) - Le budget 2001 s'inscrit dans la continuité des années précédentes et traduit des priorités identiques à celles recensées en 2000

Les crédits ouverts en loi de finances initiale continuent d'accompagner la mise en place des agences de veille et sécurité sanitaire. Toutefois, le décret organisant l'AFSSE⁽¹⁵³⁾ n'a en définitive été signé que le 1^{er} mars 2002, autorisant un redéploiement des crédits prévus pour cette agence à d'autres fins. Par ailleurs, le montant des dotations initialement prévues pour les autres agences a été réduit en cours d'année (à l'exception de celle de l'AFSSA) pour tenir compte de l'importance des fonds de roulement accumulés par ces établissements publics et de leurs délais de montée en charge. Les crédits consommés au profit des agences de veille et sécurité sanitaire n'ont en définitive représenté que 73% des crédits votés en loi de finances initiale.

A périmètre constant, c'est à dire en annulant les effets des transferts de charges vers l'assurance maladie, les crédits d'intervention ouverts en loi de finances initiale au profit des actions de santé publique ont augmenté de 3,5%. En outre, quelques crédits destinés à accompagner le programme de lutte contre le cancer transférés en titre III (chapitre 34-94 « Statistiques et études générale » et 34-98 « Moyens de fonctionnement des services ») comme ceux destinés à l'OMS et à l'initiative de solidarité thérapeutique internationale inscrits au chapitre 42-01 « Coopération internationale du ministère de l'emploi et de la solidarité », figurent désormais dans l'agrégat support, « gestion des politiques de santé et de solidarité ». Les crédits consommés ont représenté 97% des crédits ouverts.

La politique de modernisation du système de soins qui se poursuit avec un accroissement des moyens alloués aux ARH, la mise en œuvre du protocole hospitalier du 14 mars 2000 et les dotations allouées au fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO), appelle deux remarques :

- le protocole hospitalier précité prévoyait que l'État finance pendant trois ans à hauteur de 305 M€ (2 MdF) le remplacement de congés divers du personnel hospitalier. Ces crédits, qui auraient dû figurer en loi de finances initiale dès lors que l'engagement de l'État était certain et précis quant à son montant, n'ont été ouverts qu'en loi de finances rectificative. Ils n'ont pu être consommés en 2001 et ont été reportés sur la gestion 2002 en vue d'un versement unique à la CNAMTS ;
- le rythme de consommation des crédits du FIMHO ne fait pas de cet outil budgétaire un élément majeur de la politique de restructuration hospitalière. Le montant des AP disponibles dépasse en 2001 152,45 M€ (1 000 MF). Celles-ci n'ont été utilisées qu'à hauteur de 38% pour financer deux opérations inscrites au programme 1999 et

(153) Agence française de sécurité sanitaire environnementale.

80 opérations du programme 2000, sur les 158 jugées éligibles. Aucun projet de 2001 n'a pu aboutir au cours de cette même année.

2) - Les modifications de périmètre intervenues en 2001 n'ont pas rationalisé la répartition des charges entre l'État et l'assurance maladie.

En 2001, les dépenses de l'État en faveur des centres de prévention de l'alcoolisme, comités départementaux de prévention de l'alcoolisme et consultations avancées au sein des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, soit au total 13,6 M€ (89 MF) ont été transférés à l'assurance maladie. Ce basculement devait trouver sa base légale dans une disposition du PLFSS qui a été annulée par le Conseil constitutionnel⁽¹⁵⁴⁾. Il a en définitive été fondé sur un avenant à la convention d'objectifs et de moyens signé entre l'État et la CNAMTS en juin 2001.

Un basculement identique était prévu pour les appartements de coordination thérapeutique qui contribuent à la prise en charge des malades du SIDA. Ce projet n'a pu être concrétisé dans la mesure où le Conseil constitutionnel a également sanctionné la disposition correspondante du PLFSS⁽¹⁵⁵⁾, et que, contrairement aux crédits de prévention de l'alcoolisme, aucune autre base juridique n'a pu être trouvée.

L'engagement de l'État de financer les remplacements de personnels hospitaliers sur le bien fondé duquel la Cour s'était interrogée l'an dernier, a laissé cette année une charge de trésorerie notable à l'assurance maladie. Du fait de l'ouverture des crédits en loi de finances rectificative de fin d'année, chaque établissement hospitalier a dû faire, sur sa dotation globale, l'avance des sommes allouées.

Enfin, bien que celui-ci n'ait eu qu'une incidence financière limitée en 2001, une mention particulière doit être faite à propos du plan Biotox. Ce plan constitue un volet spécifique du plan Vigipirate pour les risques biologiques. Présenté par le ministre de la santé le 5 octobre 2001, il définit les responsabilités et les moyens d'action des administrations de l'intérieur, de la défense et de la santé. Il comporte des mesures de prévention, de surveillance et d'alerte, ainsi que d'intervention en cas de crise. Il prévoit en particulier, l'achat et le stockage de médicaments et de vaccins en vue de soigner les pathologies résultant d'actes de terrorisme.

Les marchés correspondants ont été passés par le ministère dans des conditions qui montrent la difficulté à prendre en compte l'urgence sanitaire. Leur financement, soit 198 M€, a été confié à l'assurance maladie par l'article 42 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002. Un fonds de concours a été créé à cet effet au début de l'année 2002.

⁽¹⁵⁴⁾ Le conseil constitutionnel a fondé sa décision sur le fait que la disposition ne concourait pas de manière significative à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base et n'améliorait pas le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

⁽¹⁵⁵⁾ Le conseil constitutionnel a fondé sa décision sur les mêmes motifs.

G - CULTURE ET COMMUNICATION

1) - Près des deux tiers des dépenses ordinaires correspondent à des subventions

En 2001, après neutralisation des crédits du chapitre 41-10 « Dotation générale de décentralisation. Compensation des transferts de compétences dans le domaine culturel » (intégralement transférés au budget de l'*intérieur* à chaque début d'exercice), les dépenses ordinaires du ministère de la culture et de la communication se sont élevées à 1,76 Md€ (11,52 MdF), dont 1,13 Md€ (7,42 MdF) sur crédits du titre III et 0,66 Md€ (4,31 MdF) sur crédits du titre IV. Ces montants sont en légère croissance par rapport à ceux de l'exercice 2000 (pour mémoire 1,11 Md€, soit 7,26 MdF, sur crédits du titre III et, 0,62 Md€ soit 4,1 MdF, sur crédits du titre IV).

Les deux tiers de ces dépenses correspondent au versement de subventions (65,3% en 2000). Ces subventions relèvent de deux catégories :

a) - Les subventions globalisées aux établissements publics nationaux

Les subventions imputées sur le chapitre 36-60 « Subventions aux établissements publics » se sont élevées à 564,7 M€ (3 704,1 MF), soit, comme en 2000, près de 50% des dépenses de fonctionnement du ministère relevant du titre III.

Ces subventions ont été réparties entre 59 établissements publics, dont 22 écoles d'architecture. Cinq établissements se partagent, cette année encore, près de 60% de leur montant global : la Bibliothèque nationale de France (96,6 M€, soit 633,7 MF), l'Opéra national de Paris (88,3 M€, soit 579,2 MF), le Centre Georges Pompidou (62 M€, soit 406,8 MF), la Cité des sciences et de l'industrie (44,2 M€, soit 290,5 MF), le musée du Louvre (41,7 M€, soit 273,6 MF).

b) - Les subventions correspondant aux « interventions culturelles »

Elles se sont élevées à 625,5 M€ (4 103 MF), dont 188,9 M€ (1 239,5 MF) imputés sur le chapitre 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national », 399,4 M€ (2 619,7 MF) sur le chapitre 43-30 « Interventions culturelles déconcentrées » et 37,3 M€ (244,6 MF) sur le chapitre 43-92 « Commandes artistiques et acquisitions d'œuvres d'art ».

Les subventions correspondant aux interventions culturelles décidées au niveau central, et autres que celles allouées aux établissements publics nationaux, ont bénéficié à 1 540 organismes⁽¹⁵⁶⁾, soit un montant moyen de 0,12 M€ (0,78 MF) par organisme, contre 0,63 MF en 2000.

1 018 de ces organismes (949 en 2000) ont bénéficié de subventions inférieures à 15 245 € (100 000 F), pour un montant global de 7,87 M€ (51,6 MF), et 387 organismes (295 en 2000), de subventions comprises entre 15 245,05 € (100 001 F) et 45 734,71 € (300 000 F), pour un montant global de 11,3 M€ (74,2 MF). L'extrême dispersion des subventions accordées au niveau central tend donc à se renforcer.

2) - La dégradation du taux de consommation des crédits d'investissement

Le montant des crédits non consommés en fin d'année a connu un accroissement spectaculaire au cours des derniers exercices ; il s'établit en décembre 2001 à 437,7 M€, soit

(156) Hors subventions individuelles.

2 871,4 MF. La sous-consommation est essentiellement imputable aux chapitres d'investissement. En 2001, 74,4% des crédits non consommés relèvent du titre V, et 22% du titre VI. Au sein de ces titres, les opérations concernant les monuments historiques (chapitres 55-20 « Patrimoine monumental » et 66-20 « Patrimoine monumental ») représentent à eux seuls 55% du total des reports.

Sur le chapitre 56-20, le montant de crédits disponibles en fin d'année 2001 (217,6 M€, soit 1 427,6 MF) excède le montant voté en loi de finances initiale (187 M€, soit 1 226,5 MF).

Alors que les crédits initiaux alloués à ce chapitre ont augmenté de 43,7% depuis 1997, contribuant significativement à la progression de la part du ministère au sein du budget de l'État, le taux de consommation⁽¹⁵⁷⁾ s'est continûment dégradé jusqu'à atteindre 49,9% en 2000, puis s'est très légèrement redressé en 2001 (51,8%). Tout se passe en réalité comme s'il existait un « plafond », situé autour de 0,23 Md€ (1,5 MdF), au-delà duquel les services du ministère ne parviendraient pas à exécuter la dépense.

Le constat est similaire pour le chapitre 56-91 « Bâtiments et autres investissements » qui recueille depuis 1999 l'essentiel des crédits attribués aux opérations conduites par l'EPMOTC pour le compte des directions d'administration centrale et sur lequel le taux de consommation s'est sensiblement détérioré au cours des années récentes, passant de 78,1% des crédits ouverts en 1999 à 49,7% en 2000 et 37,61% en 2001. Le reliquat en fin de gestion 2001 atteint un niveau inédit de 103,6 M€ (679,4 MF) soit une multiplication par 3,5 depuis 1999 (30,18 M€).

Il convient par ailleurs d'observer que les crédits délégués à l'EPMOTC sont considérés, d'un point de vue budgétaire, comme consommés par le ministère alors même qu'un volume élevé de ceux-ci n'est pas engagé par l'établissement et vient donc accroître sa trésorerie, déjà abondante. Au 31 décembre 2001, les crédits ainsi délégués mais non engagés atteignaient 76,9 M€ (504,3 MF) au titre des 34 opérations menées sous convention de mandat par l'EPMOTC. A ce montant s'ajoutaient 20,9 M€ (137,5 MF) non mandatés au titre de l'achèvement du Grand Louvre. Au total, 97,8 M€ (641,8 MF) délégués par l'État n'avaient pas été effectivement consommés dans l'année.

Au total, la rigidité structurelle observée dans l'exécution des chapitres des titres V et VI, et qui résulte en large part de la lourdeur des procédures en matière d'investissement, confère à la volonté du ministère de s'arrimer au seuil du « 1% » un caractère assez largement formel.

En réalité, les stratégies de négociation du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances lors des conférences budgétaires convergent paradoxalement vers ce résultat : d'un côté, la direction du budget accepte d'autant plus volontiers des ouvertures déconnectées de la programmation réelle qu'elle a, de cette manière, l'assurance qu'une partie significative des crédits ne sera pas consommée ; de l'autre côté, le ministère n'a pas intérêt à s'opposer à cette pratique qui n'est pas sans avantages en termes d'affichage et qui ne sanctionne pas ses défaillances en matière de programmation.

Ce constat est d'autant plus inquiétant que les crédits d'entretien courant sont, de leur côté, trop faibles pour assurer le maintien en l'état du patrimoine monumental. Sur le chapitre 35-20 « Patrimoine monumental et bâtiments. Entretien et réparations », la dotation moyenne par édifice s'élève en 2001 à 21 900 € (143 500 F), somme notoirement insuffisante pour assurer l'entretien en année ordinaire de certains édifices (la plupart des 87 cathédrales, les grands palais et domaines nationaux...). Cet arbitrage implicite effectué au détriment de l'entretien courant des bâtiments et au bénéfice des opérations de rénovation lourde se justifie d'autant moins que les procédures de mise en œuvre des crédits sont plus souples et mieux adaptées aux

(157) Dépenses nettes rapportées aux crédits définitivement ouverts.

interventions ponctuelles sur le chapitre 35-20 que sur les chapitres d'investissement (voir ci-dessus) et que les lourds besoins d'investissements engendrés par l'insuffisance des crédits d'entretien ne sont que partiellement satisfaits. Ainsi, pour les monuments historiques appartenant à l'État (chapitre 56-20, art. 50), la dotation disponible en 2001 est de 49,3 M€ (323,5 MF) alors que la restauration de chacune des grandes cathédrales (Reims, Paris, Bourges, Chartres, Strasbourg, Rouen...) nécessiterait à elle seule plusieurs dizaines de millions d'euros (le coût de la restauration d'ensemble de la cathédrale de Reims a été évaluée à près de 800 MF).

H - EMPLOI

Le budget de l'emploi s'est élevé à 17,13 Md€ (112,38 MdF) en la loi de finances initiale pour 2001, en diminution de 7,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2000. A la suite des reports de crédits des annulations et des mouvements de crédits intervenus en cours d'année, notamment de l'inscription de 0,18 Md€ (1,2 MdF) en loi de finances rectificative de fin d'année, le total des crédits ouverts a atteint 17,9 Md€ (117,4 MdF).

La proportion des crédits non utilisés et reportés de l'exercice précédent va croissant : elle représentait 5,7% des crédits inscrits dans la loi de finances initiale de 1999 et atteint 8% des crédits inscrits dans celle de 2001 avec un montant de 1,39 Md€ (9,09 MdF).

Le total des annulations de crédits sur le budget 2001 a été de 0,21 Md€ (1,4 MdF), soit le quart du montant annulé en 2000 (0,85 Md€ [5,60 MdF]).

Le montant des dépenses a été de 16,4 Md€ (107,6 MdF), en diminution de 11,5% par rapport à celles de 2000. Cette diminution est due principalement à un changement de périmètre. Le budget de l'emploi ne comporte plus en 2001 les crédits destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales liées à la réduction du temps de travail qui étaient de 1,07 Md€ (7 MdF) ainsi que d'autres exonérations d'un montant de 72,41 M€ (475 MF) dans le budget 2000. Le financement de ces exonérations a été transféré au FOREC, créé par un décret du 25 octobre 2001.

La Cour avait constaté⁽¹⁵⁸⁾ l'existence d'une créance de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sur l'État, au titre de la compensation des exonérations sociales liées à la réduction du temps de travail, en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoyait l'annulation de ces créances et la modification en conséquence des comptes en droits constatés de l'exercice 2000 des organismes de sécurité sociale concernés. Par décision du 18 décembre 2001, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions non conformes à la Constitution.

Dès lors, ces créances, dont le total définitif est de 2 194 M€ (14 391,4 MF) pour le seul régime général, subsistent. Elles sont, conformément notamment à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, « garanties par la loi », ainsi que l'a rappelé la décision du Conseil constitutionnel du 18 décembre 2001 et ne peuvent disparaître qu'en vertu d'une nouvelle disposition législative reconnue conforme à la Constitution.

⁽¹⁵⁸⁾ Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 2000, p. 222 et sur la sécurité sociale pour 2001, p. 212. Rapport public 2001, première partie, rapport d'activité p. 58.

Si le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la ministre de l'emploi et de la solidarité ont, par lettre du 21 février 2002, donné instruction aux directeurs et agents comptables de l'ACOSS et des caisses concernées de passer au titre de l'exercice 2001 des provisions à due concurrence, la constitution desdites provisions, qui ne peuvent être valablement décidées que par les conseils d'administration des organismes, ne saurait en tout état de cause valoir abandon desdites créances, dont la disparition ne peut résulter que de la loi.

Comme les années précédentes, le budget de l'emploi ne représente qu'une partie de l'effort de la nation pour l'emploi. L'année 2001 a été marquée par l'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet, de la nouvelle convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1^{er} janvier 2001, consacrée par une loi du 17 juillet 2001. Dans ce cadre, l'UNEDIC a versé à l'État pour 2001 1,07 Md€ (7 MdF), rattachés sur le budget général au titre d'une recette non fiscale.

Les rattachements de fonds de concours, qui représentent une part élevée des crédits ouverts au budget de l'emploi, ont diminué de 43,5% par rapport à 2000. Cette évolution est principalement due à la modification des conditions de versement des concours du fonds social européen. À l'exception d'une avance globale de 7% des crédits de la programmation, les fonds communautaires ne sont plus versés que sur justificatifs des dépenses faites par les bénéficiaires finals. Les rattachements effectués au titre du FSE sont ainsi passés de 0,85 Md€ (5,56 MdF) à 0,48 Md€ (3,18 MdF). Cette disparition du préfinancement des conventions FSE a pu exposer les bénéficiaires finaux à des difficultés de trésorerie. Par ailleurs le montant des crédits limitant le volume des engagements possibles, le rythme des opérations a pu en être affecté.

Les dépenses de formation professionnelle s'établissent à 3,62 Md€ (23,8 MdF) et sont pratiquement stables par rapport à 2000 (+0,97%). Les contrats d'apprentissage continuant à se développer, les crédits ouverts, soit 1,61 Md€ (10,6 MdF) ont été dépensés à 98,8%. L'AFPA (association pour la formation professionnelle des adultes), qui a reçu une subvention de 0,68 Md€ (4,47 MdF), a expérimenté des dispositifs de validation des compétences qui ont trouvé une consécration dans la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

7,21 Md€ (47,31 MdF) ont été dépensés en faveur des publics prioritaires, dont principalement 1,91 Md€ (12,5 MdF)⁽¹⁵⁹⁾ pour les emplois jeunes, 0,41 Md€ (2,7 MdF) pour la réduction du chômage de longue durée, 1,01 Md€ (6,6 MdF) pour les contrats initiative emploi, 1,02 Md€ (6,7 MdF) pour les contrats emploi solidarité (CES) et 0,9 Md€ (5,9 MdF) pour les contrats emploi consolidé, 0,91 Md€ (6 MdF) pour les travailleurs handicapés. Ce montant de dépense est pratiquement stable par rapport à 2000 (+0,78%).

La réduction du chômage de longue durée se traduit par la diminution de 32,1% en quatre ans du nombre d'entrées dans les stages d'accès à l'emploi (SAE) et les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE).

Compte tenu du transfert au FOREC, les dépenses consacrées à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques n'ont été que de 0,9 Md€ (5,9 MdF) contre 2,7 Md€ (17,7 MdF) en 2000.

Le financement du retrait d'activité et la participation de l'État aux dépenses de chômage ont donné lieu à 2,26 Md€ (14,8 MdF), en diminution de 17,6% par rapport aux dépenses 2000. Dans la perspective du retournement démographique attendu sur le marché de l'emploi à partir

⁽¹⁵⁹⁾ Ce chiffre ne tient pas compte des dépenses financées par 1,17 Md€ (7,7 MdF) répartis sur les budgets des ministères de l'*éducation nationale*, de l'*intérieur* et de la *justice*.

de 2005-2006, l'État continue à se dégager du financement des préretraites, retrait qu'il accompagne depuis quelques années d'un nouveau partage des charges avec l'assurance-chômage.

I - JUSTICE

1) - Les crédits ouverts

a) - la loi de finances initiale

En loi de finances initiale 2001, le budget du ministère de la justice s'élève à 4,43 Md€ (29,09 MdF), soit 1,7% du budget de l'État. Cette dotation représente une progression de 0,14 Md€ (0,9 MdF) (+3,3%), à périmètre constant (en ne prenant pas en compte l'intégration en loi de finances initiale de la part employeur des cotisations d'assurance maladie des fonctionnaires civils titulaires de l'État). La loi de finances initiale pour 2001 prévoyait la création nette de 1 378 emplois budgétaires. Enfin les ouvertures d'autorisations de programme s'élevaient à 0,41 Md€ (2,7 MdF) soit 71% de plus que pour l'exercice précédent.

Ces moyens supplémentaires étaient destinés notamment à la mise en œuvre de la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence qui a des conséquences sur le plan immobilier (création ou modification de salles d'assises pour les appels, réalisation de bureaux pour le juge des libertés) comme sur celui du personnel (magistrats et greffiers pour appliquer les nouvelles procédures).

L'augmentation très sensible des ouvertures d'autorisations de programme correspondait pour sa part au plan de rénovation des prisons, complétant des opérations déjà lancées.

L'amélioration du fonctionnement de la justice au quotidien et la poursuite notamment de la lutte contre la délinquance des mineurs apparaissaient également parmi les objectifs affichés.

b) - la loi de finances rectificative

La loi de finances rectificative n'a pas remis en cause ces objectifs. Pour l'essentiel, elle a opéré une ouverture d'autorisation de programme à hauteur de 0,11 Md€ (0,75 MdF) pour l'opération du nouveau TGI de Paris.

c) - les moyens disponibles

Les moyens disponibles ont été sensiblement augmentés par le jeu des reports (plus de 0,38 Md€ (2,5 MdF) en moyens de paiement et des autorisations de programmes ouvertes sur les années antérieures mais non engagées, soit 0,32 Md€ (2,11 MdF).

Le contrat de gestion, imposé au ministère a conduit à la mise en réserve puis à l'annulation de 16,77 M€ (110 MF). Par ailleurs, ce dispositif a comporté l'engagement du maintien du niveau des reports de crédits. Ces dispositions qui conduisent à l'existence de reports d'année en année de crédits sur les mêmes chapitres remettent en cause, comme la Cour l'a souvent souligné, la portée de l'autorisation parlementaire.

En tenant compte du solde net des modifications réglementaires apportées en cours de gestion (dont le transfert de 0,41 Md€ (2,72 MdF) pour la participation du budget du ministère aux charges de pensions), les crédits disponibles en 2001 s'élèvent à 4,4 Md€ (28,83 MdF), soit une augmentation de 5,6% par rapport à 2000.

2) - L'exécution du budget

Les dépenses effectives du budget du ministère s'établissent à 3,93 Md€ (25,81 MdF) en augmentation de 6,3% (pour 3,3% en 2000), ce qui permet une légère amélioration du taux de consommation qui est de 89,8% en 2001.

a) - Les dépenses ordinaires

En l'absence d'une direction du personnel unique pour les emplois du ministère, le Conseil d'État et quatre directions assurent séparément la gestion du personnel qui relèvent de chacune. Au total, les emplois du ministère augmentent régulièrement chaque année pour atteindre en 2000, plus de 65 000 emplois.

Cette croissance observée depuis plusieurs lois de finances explique, en partie, un taux de vacance de 2,4%, lié aux délais mis pour procéder au recrutement. Malgré les créations et les vacances d'emploi, le ministère a obtenu près de 500 emplois en surnombre dont 235 seulement inscrits dans les documents budgétaires.

Les autorisations de recrutement par anticipation donnée à la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) de recruter 300 agents au cours de l'année 2001 est quant à elle à rapprocher des vacances d'emplois dans cette administration qui sont légèrement supérieures à cette autorisation.

Globalement, les dépenses du titre III ont connu une augmentation de 4,5% et leur taux de consommation est de 94,7%. L'examen chapitre par chapitre conduit à relever le faible taux de consommation (81%, 47,72 M€ [313 MF] de reliquat) du chapitre servant au paiement des prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné pour le compte de la PJJ. Cette sous consommation s'explique en partie par le non-mandatement de la facturation du dernier mois de 2001 mais aussi à hauteur de 19,82 M€ (130 MF) par la mise en place plus lente que prévu du programme de centres éducatifs renforcés (pour un objectif fixé à 100 : 50 centres ouverts au 31 décembre 2001).

b) - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 5,8% du budget (0,24 Md€ [1,57 MdF]) et progressent de 7,3% en un an, sans retrouver toutefois leur niveau de 1999. Sur le principal chapitre du titre IV, finançant l'aide juridique, est observée une augmentation des dépenses de 7,3%, soit 0,2 Md€ (1,32 MdF) en 2001. Toutefois une forte baisse des admissions et la publication en cours d'année d'un certain nombre de textes d'application de lois élargissant le champ de l'aide juridique ont limité la consommation, dégageant un reliquat de 30,49 M€ (200 MF). En 2002, la revalorisation des honoraires des avocats et des avoués et l'intervention de l'aide juridique aux procédures disciplinaires dont sont l'objet les détenus devraient conduire à une augmentation des dépenses.

c) - Les dépenses d'investissement

Le montant des autorisations de programme disponibles représente 0,86 Md€ (5,64 MdF), dont 0,53 Md€ (3,5 MdF) ouvertes au titre de 2001. La mise en place de tels volumes d'autorisations de programme correspond à une volonté d'affichage ne prenant pas en compte l'état de préparation effective des opérations. De ce fait, sous l'effet de l'accumulation des autorisations de programme, leur taux d'utilisation est tombé de 73,6% en 2000 à 42,4% en 2001. Ce taux masque des évolutions contrastées. Les autorisations de programme des services judiciaires sont utilisées à 98,7%, alors que celles de l'administration pénitentiaire ne le sont qu'à 35,5%. Par ailleurs, les autorisations de programme du nouveau TGI de Paris qui font

l'objet d'un article spécifique (0,16 Md€ (1,08 MdF)) n'ont donné lieu à aucun engagement en 2001, après avoir été abondées de 0,11 Md€ (0,75 MdF) en loi de finances rectificative, dénotant l'avancement très lent de ce grand projet.

Les dépenses en crédits de paiement ont augmenté de 38,3% en un an, après une quasi-stagnation en 2000. Le taux de consommation, sous l'effet de l'augmentation de la dépense et des annulations a progressé de 45,7% à 61%. Ce chiffre globale lisse des taux très différents selon les directions du ministère. Les services judiciaires engagés dans un programme de construction de palais de justice neufs et de rénovation des anciens consomment près de 70% de leurs CP. L'administration pénitentiaire a un taux de consommation de 65,3% sous l'effet de la poursuite des opérations de rénovation de certaines prisons et du passage en phase active de deux chantiers du programme 4000. La Protection judiciaire de la jeunesse n'utilise que 24% des crédits disponibles, correspondant aux retards pris dans ses programmes d'ouvertures de centres ; le niveau d'engagement de ses autorisations de programme en 2001 devrait permettre une amélioration du taux de consommation en 2002.

Face à l'augmentation des besoins d'investissement le ministère de la justice, avec l'accord de la direction du budget, a accumulé plus de moyens qu'il n'est capable d'en dépenser annuellement. Cette pratique a déjà été critiquée par la Cour. La mise en place en 2002 d'un établissement public chargé de la maîtrise d'ouvrage des grands programmes du ministère en matière immobilière, reprenant dans une large partie les missions de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement, est présentée comme devant accélérer la consommation des autorisations de programmes et de crédits de paiements. Seul l'examen des budgets des années futures permettra de confirmer l'efficacité de la nouvelle organisation.

TITRE 4 - LES COMPTES DE L'ÉTAT

Le principal intérêt des comptabilités et des systèmes associés est de permettre, en cours d'année, de surveiller la consommation des crédits budgétaires, d'éditer la situation hebdomadaire de trésorerie et les situations des opérations du Trésor, notamment la situation résumée des opérations du Trésor (SROT) et, en fin d'année, d'établir le compte général de l'administration des finances (CGAF).

Le système comptable actuel ne permet pas de rendre compte de la gestion, de ses coûts et de mesurer les résultats. Il n'a pas été conçu pour fournir directement des informations sur la situation patrimoniale sauf pour la dette négociable. Par ailleurs on constate notamment que les charges et les produits ne sont pas systématiquement rattachés à l'exercice, et la situation des engagements hors bilan n'est pas développée. Une gestion publique efficace rend nécessaire la mise en place d'outils nouveaux.

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances définit à nouveau trois comptabilités de l'État et donne aux comptables la responsabilité de leur tenue. L'article 27 précise que *« l'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. »*.

Ces objectifs ambitieux ne pourront être réalisés sans prendre toute la mesure de l'expérience et des insuffisances du système actuel qui ont été largement le résultat du manque de coordination et de concertation interministérielle. Il est maintenant nécessaire de construire et mettre en place le système comptable commun aux différentes administrations afin de disposer des outils de pilotage de la gestion publique.

CHAPITRE I - L'ÉTAT DES DIFFÉRENTES COMPTABILITÉS ET SYSTÈMES D'INFORMATION

L'un des points majeurs de la réglementation en vigueur était d'organiser la tenue contradictoire de comptabilités distinctes : celle de l'ordonnateur, celle du comptable et, dans une certaine mesure, celle du contrôleur financier. Par ailleurs, la tenue de comptabilités générale et analytiques était également prévue (articles 51 et 132 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique - RGCP).

I - LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET L'ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT

A - LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Plusieurs textes, parfois relativement anciens, ont tracé les grandes lignes du régime comptable des administrations de l'État. Ainsi l'article 49 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 (RGCP) précise que *« la comptabilité des organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion. A cet effet, elle est organisée en vue de permettre : la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie; la connaissance de la situation du patrimoine ; le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services ; la*

détermination des résultats annuels ; l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale »⁽¹⁶⁰⁾.

Par ailleurs le décret n° 81-371 du 15 avril 1981 relatif à la tenue automatisée des comptabilités de l'État et la circulaire du 15 avril 1981 posaient le principe et la nécessité de mettre en place des traitements informatiques des comptabilités de l'État organisés selon des modalités distinctes pour la comptabilité générale et pour les comptabilités analytiques ou de gestion, ces dernières devant être établies pour répondre aux besoins spécifiques de la gestion des services de l'État.

Enfin, l'article 1^{er} du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 précise : *« Il est tenu, dans chaque département ministériel, une comptabilité des crédits ouverts par chapitre, une comptabilité des engagements de dépenses, une comptabilité des ordonnancements et des mandatements, une comptabilité des créances à terme et une comptabilité des titres de perception. Les règles de tenue de ces comptabilités sont fixées par le ministre chargé du budget »*⁽¹⁶¹⁾.

B - L'ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT

Le système actuel de comptabilité des opérations budgétaires tel qu'il est issu de l'ordonnance de 1959 repose sur le principe de comptabilité de caisse « aménagé » par l'existence d'une période complémentaire. La comptabilité des opérations budgétaires est articulée avec la comptabilité générale. Le système a pour logique de décrire l'exécution des lois de finances et le suivi de la trésorerie de l'État. Il se caractérise par l'enregistrement quotidien des opérations de recettes et de dépenses, le classement selon la nomenclature budgétaire et la « réflexion » en fin d'année dans les comptes de charges, de produits et de bilan.

1) - Comptabilisation des dépenses budgétaires

Les dépenses budgétaires sont comptabilisées en cours d'année dans la comptabilité générale de l'État aux divers sous-comptes du compte 90 « exécution de la loi de finances ». Les dépenses concernant le budget général sont portées au débit du sous-compte intéressé du compte 900 « budget général – dépenses ». Les comptes de règlement ou de tiers crédités en contrepartie des comptes d'imputation de dépenses sont notamment les comptes financiers (classe 5), les comptes de tiers (classe 4) et les comptes internes. Les comptes de classe 6 et 7 sont servis en fin d'année par « réflexion ».

⁽¹⁶⁰⁾ Les articles 142 et 226 du RGCP indiquent que « chaque ministre établit annuellement un rapport de gestion et certifie la conformité existant entre ses propres écritures et le développement des dépenses de son département qui lui est adressé par le ministre des finances » et que « les dispositions financières et comptables propres à chaque département ministériel sont fixées par un règlement de comptabilité qui fait l'objet d'un arrêté signé par le ministre intéressé et le ministre des finances ».

⁽¹⁶¹⁾ Principaux textes relatifs à la tenue des comptabilités de l'État :

- décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- décret n° 81-371 du 15 avril 1981 relatif à la tenue automatisée des comptabilités de l'État ;
- circulaire du 15 avril 1981 relative à l'organisation comptable de l'État ;
- décret n° 86-451 du 14 mars 1986 pris en application de l'article 16 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en ce qui concerne la comptabilisation des recettes et dépenses de l'État, modifié par décret n° 96-1172 du 26 décembre 1996 ;
- arrêté du 2 juin 1986 relatif aux modalités de comptabilisation des recettes et dépenses de l'État, modifié par les arrêtés du 16 janvier 1992 et du 26 décembre 1996.

2) - Les comptabilités auxiliaires de la dépense (CAD) et de la recette (CAR)

Les dépenses et les recettes sont par ailleurs enregistrées dans la comptabilité auxiliaire de la dépense (CAD) et la comptabilité auxiliaire de la recette (CAR). En ce qui concerne les dépenses, elles sont classées conformément à la nomenclature d'exécution du budget de l'année afin de permettre la production à la fin de chaque trimestre des bordereaux présentant par ministère et par chapitre les dépenses comptabilisées en classe 9 d'une part et en fin d'année l'annexe II du compte de gestion (CGAF) qui ventile par ministère le montant des dépenses imputées aux divers comptes de classe 9 d'autre part.

Les dépenses enregistrées chaque jour dans la CAD retracent les ordonnances (et mandats) payables après ordonnancement (DAO) pris en compte par les comptables et les dépenses payables sans ordonnancement (DSO). La CAD enregistre la désignation du ministère et de l'ordonnateur émetteur, les chapitres, articles et paragraphes de la nomenclature budgétaire concernés, le compte d'imputation en comptabilité générale, le montant du mandat et des crédits disponibles. La CAD est gérée informatiquement au niveau local directement par chaque comptable doté des applications « dépenses ». Les données de la CAD sont transmises soit hebdomadairement soit quotidiennement à l'ACCT où elles sont fusionnées dans un fichier national.

Les opérations comptabilisées en classe 9 au titre des dépenses budgétaires et détaillées dans la CAD doivent être en absolue concordance.

3) - Centralisation et production des comptes de l'année

Le décret du 14 mars 1986 modifié par le décret du 26 décembre 1996 a posé le principe de la tenue d'une comptabilité administrative des recettes et des dépenses par les ordonnateurs. L'accord entre la comptabilité administrative de l'ordonnateur et celle du comptable donne lieu à des ajustements réguliers (instruction n° 86-137-B-R du 12 novembre 1986). Tout d'abord, des états de rapprochement mensuel sur les montants des dépenses permettent les ajustements au plan local. L'« état d'ajustement local » (EAL), édité par le département informatique du Trésor, présente au titre de chaque mois les antérieurs du mois (dépenses et crédits), les dépenses au paragraphe, les réimputations au paragraphe, les crédits délégués au titre de la délégation, les crédits disponibles pour mandater au niveau de la délégation, le pourcentage des crédits disponibles et le montant des crédits bloqués (par les bordereaux de crédits sans emploi et par les avances aux régisseurs).

Ensuite, des bordereaux sommaires de dépenses sont établis chaque trimestre et en fin d'année. L'ordonnateur matérialise son accord sur le montant des dépenses enregistré par le comptable. Ces documents sont adressés pour contrôle à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Enfin, en fin d'année au moment de la confection du CGAF, la DGCP produit un état rapprochant le montant des crédits budgétaires ouverts dans l'année et le montant des dépenses réalisées. Il est transmis à l'ordonnateur qui vérifie et certifie le compte. En fin d'année après centralisation des écritures de l'ensemble des comptables, la DGCP et l'ACCT procèdent d'une part au reclassement des dépenses comptabilisées en classe 9 dans les comptes de bilan (classe 2, 3, et 4) et les comptes de charges (classe 6) et d'autre part à l'établissement de l'annexe II du CGAF qui présente par ministère et chapitre d'imputation le montant des dépenses exécutées par l'ensemble des comptables au titre des lois de finances de l'année considérée. Il convient de noter que l'ACCT a mis en place une mission de la qualité comptable ; il paraît indispensable pour l'avenir qu'une telle démarche soit adoptée par les autres comptables centralisateurs.

4) - L'organisation des comptables et des ordonnateurs

Pour le réseau des comptables publics, il faut distinguer l'organisation en vigueur à Paris de celle mise en place dans les autres départements.

A Paris, les activités sont réparties entre la recette générale des finances (RGF), chargée du recouvrement des recettes de l'État, de la tenue de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité auxiliaire de la recette, la paierie générale du Trésor (PGT) qui est le poste comptable assignataire des dépenses des 250 ordonnateurs en résidence à Paris et tient la comptabilité générale de l'État et les comptabilités auxiliaires de la dépense et l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) qui, outre son activité de centralisation des opérations des comptables publics, traite en tant que comptable principal les opérations de la dette de l'État dont l'ordonnateur est la direction du Trésor. Par ailleurs il convient de mentionner l'agence comptable des impôts (ACIP) qui centralise dans la comptabilité générale de l'État, en tant que comptable principal, les recouvrements des recettes principales des impôts de Paris (TVA, ISF, droits d'enregistrement, produits domaniaux et diverses taxes parafiscales), la recette principale des douanes qui fait de même pour les opérations des receveurs des douanes et depuis le 1^{er} janvier 2002, la direction des grandes entreprises (DGE) qui recouvre les impositions directes et indirectes des plus grandes entreprises et de leurs filiales.

Dans les autres départements, les trésoreries générales sont les postes comptables assignataires des dépenses des ordonnateurs secondaires du département (préfet et ordonnateurs secondaires délégués) et à ce titre tiennent l'ensemble des comptabilités auxiliaires de la dépense. En outre, elles recouvrent les produits divers du budget de l'État et centralisent les opérations des comptables secondaires (comptables du Trésor, receveurs des administrations financières - impôts et douanes). Ces comptables enregistrent leurs opérations dans des comptabilités particulières (R3 pour les comptables du Trésor, R42 pour la DGI, R43 pour les douanes) qui sont centralisées dans la comptabilité générale de l'État par les services de la trésorerie générale.

Pour l'ordonnateur, à l'échelon central, la comptabilité est en général suivie par les directions financières des ministères dans l'application SIGMA. A partir de 2002 le progiciel ACCORD devrait unifier les systèmes. Différents outils permettent en outre un suivi des enveloppes confiées aux différents gestionnaires.

II - LA SITUATION DES DIFFÉRENTES COMPTABILITÉS

A - LA SITUATION ACTUELLE

La réforme du système comptable de l'État intervenue depuis avril 1981 reposait sur un principe général d'organisation consistant à établir un fichier commun à l'ordonnateur et au comptable, tenu par ce dernier. Toutefois, la possibilité du maintien d'un double fichier à titre dérogatoire restait ouverte. Le réseau des comptables du Trésor, devait assurer exclusivement la centralisation des informations de la comptabilité générale de l'État, retraçant les phases successives des opérations budgétaires et financières.

Vingt ans plus tard, on constate que la mise en œuvre des logiciels retenus respectivement pour la dépense des administrations centrales et pour celle des administrations déconcentrées n'a pas été généralisée, et que les liaisons informatiques entre ces deux niveaux de la dépense ne sont qu'imparfaitement assurées.

1) - La dépense des administrations centrales et déconcentrées.

De façon générale les ministères tiennent des comptabilités des crédits ouverts par chapitre, des engagements de dépenses, des ordonnancements et des mandatements. Le suivi des emplois constitue aussi une forme de comptabilité. A ces comptabilités sont en général associées des applications informatiques qui ne sont pas intégrées dans un seul et même système et qui parfois ne sont pas interfacées. En outre, elles présentent une ergonomie relativement dépassée.

Deux logiciels interministériels concernent respectivement les administrations centrales et déconcentrées : SIGMA (système intégré de la gestion comptable ministérielle automatisée) et NDL (nouvelle dépense locale). SIGMA n'a pas été adopté par l'ensemble des ministères. Ainsi les ministères de l'équipement, de l'agriculture et de la défense notamment, traitent leurs opérations budgétaires avec leurs propres systèmes ; d'autres départements l'utilisent partiellement. On constate ainsi que dès le début de l'application de la réforme de 1981, la dérogation l'a emporté sur la règle, les administrations centrales constituant chacune, ou par regroupement entre elles, leurs propres fichiers comptables. Le système NDL, qui unifie la comptabilité des ordonnateurs secondaires avec celle des comptables, a été approuvé par un comité interministériel de mai 1988. Ce logiciel a sans doute bénéficié de l'analyse des difficultés de SIGMA, en même temps que des réflexions plus générales de la direction générale de la comptabilité publique sur l'organisation comptable de l'État. D'emblée en effet, les ordonnateurs secondaires ont été reliés à NDL soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs propres systèmes informatiques, les interfaces ayant été normalisées. Cependant la mise en œuvre du système NDL a été relativement lente, priorité ayant, en effet, d'abord été donnée à un système transitoire.

L'organisation technique des comptabilités a reposé sur des accords successifs entre la direction du budget, celle de la comptabilité publique et les services financiers des ministères. L'intérêt des expériences aurait dû cependant ne pas compromettre la logique d'ensemble que suppose la mise en place prioritaire d'une comptabilité générale de l'État comprenant toutes les phases de la dépense.

Le développement relativement autonome des différents systèmes des ordonnateurs principaux et de l'application NDL n'a pas permis d'assurer dans de bonnes conditions, grâce à des liaisons automatisées, la continuité de la chaîne de la dépense. Ainsi a-t-on pu constater que dans certains cas les délégations de crédits émises par les administrations centrales étaient reprises manuellement dans les systèmes locaux.

Comme la Cour l'a déjà observé les autorisations ne sont pas toujours recensées par la direction générale de la comptabilité publique et l'analyse par ordonnateur principal ou secondaire des crédits engagés et payés au regard des crédits ouverts ou délégués, à certaines échéances et dans des conditions dûment définies, est souvent impossible. Elle est pourtant la condition d'une gestion rigoureuse de la dépense de l'État.

2) - La comptabilité spéciale des investissements (CSI)

L'article 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précise que les dotations affectées aux dépenses en capital et aux prêts et, exceptionnellement, les dotations affectées aux dépenses ordinaires de matériel peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiements. La comptabilité spéciale des investissements (CSI), dont l'objet est de retracer l'utilisation de ces autorisations de programme, comprend deux volets complémentaires : elle assure la comptabilité des délégations et subdélégations et celle des opérations d'investissements elles-mêmes, du point de vue tant des engagements que des paiements.

La Cour a eu à constater les lacunes de cette comptabilité qui est normalement la seule source susceptible de fournir des indications notamment sur le montant des engagements pris par les ministères en cours d'année et sur les reliquats d'autorisations de programme affectés à une opération et non encore engagés.

a) - Dépenses de crédits de paiements retracées par la comptabilité auxiliaire de la dépense et paiements enregistrés par la CSI

La logique du système voudrait que le montant des paiements sur les chapitres d'investissement, tel qu'il apparaît dans la CSI, soit égal au montant des dépenses de CP pour le même exercice. Or on constate que la CSI diffère de la comptabilité des dépenses budgétaires. En réalité, ces divergences sont très variables selon les ministères. Le rapprochement des montants imputés à chaque article en exécution permet de constater que la nomenclature d'exécution budgétaire diffère souvent de la nomenclature de la CSI, cette dernière retenant pour la comptabilisation des opérations la nomenclature de prévision, telle qu'elle apparaît dans les « verts » budgétaires ou la nomenclature d'exécution ; par ailleurs les rétablissements de crédits, tels qu'ils apparaissent dans la comptabilité budgétaire, ne sont pas repris en compte dans la CSI.

b) - La comptabilité des affectations, des délégations et des engagements

En ce qui concerne la comptabilité des affectations, des délégations et des engagements, si la comptabilité des paiements est, dans l'ensemble, cohérente avec la comptabilité budgétaire, il n'en est pas de même en ce qui concerne les engagements. Cet écart s'explique par le fait que la CSI ne comptabilise pas l'utilisation des autorisations de programme à partir des lois de finances mais à compter de leur affectation ou de leur délégation. Il est donc très difficile, voire impossible, de présenter, avec une certitude suffisante sans un retraitement complexe et nécessairement aléatoire, un taux d'engagement des autorisations de programme ouvertes une année donnée. Dès lors, le pourcentage moyen d'engagement ne peut représenter qu'une approximation.

3) - Comptabilité analytique et de gestion

L'article 49 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 (RGCP) prévoit que la comptabilité des organismes publics « *est organisée en vue de permettre : la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ; la connaissance de la situation du patrimoine ; le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services ; la détermination des résultats annuels ; l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale* ».

La Cour constate l'absence de comptabilité analytique et de gestion des ministères qui soit articulée à la comptabilité générale. Certains ministères ont mis en place des comptabilités de gestion pour des besoins spécifiques mais elles sont en général sans lien direct avec la comptabilité générale.

L'article 27 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précise que l'État doit « *mettre en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts de différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

L'analyse des coûts complets, réalisée sur la base de la comptabilité des opérations budgétaires et de la comptabilité financière de l'État, imposera aux administrations de se doter d'une comptabilité analytique performante afin de mieux identifier au sein des services, les responsables, les coûts et la performance de la dépense publique, et, ainsi, de mieux évaluer l'efficacité des différentes actions publiques.

B - LES COMPTABILITÉS ET SYSTÈMES D'INFORMATION DANS LES MINISTÈRES : QUATRE EXEMPLES

1) - Le ministère chargé de l'emploi : plusieurs systèmes

Le ministère de l'emploi tient plusieurs comptabilités relatives aux crédits ouverts par chapitre (SIGMA), aux engagements de dépenses (SIGMA/BCG), aux ordonnancements et mandatements (SIGMA/GBC), aux emplois (SDRH), aux investissements (SIGMA/NDL) et aux recettes (SIGMA). La vérification de la conformité entre les écritures de la comptabilité du ministère et celles du comptable s'effectue mensuellement (relevés mensuels de l'ACCT et de la PGT), trimestriellement par voie de bordereaux sommaires et annuellement lors de la clôture de l'exercice budgétaire. Ces comptabilités sont tenues de manière séparée, principalement dans l'application comptable SIGMA pour l'ordonnateur principal et dans GBC (application budgétaire et comptable des services déconcentrés) pour les ordonnateurs secondaires.

Il n'existe pas de règlement comptable au sein du ministère de l'emploi ni de document décrivant les comptabilités du ministre de l'emploi, en tant qu'ordonnateur.

Le ministère de l'emploi ne tient pas de comptabilité analytique. La définition et le suivi d'indicateurs de résultats ont été lancés pour la nouvelle programmation du FSE 2000-2006. Le projet de directive nationale d'orientation pour 2002 a introduit également cette démarche.

Le parc immobilier des services déconcentrés fait l'objet d'un inventaire mis à jour chaque année. Cet inventaire, relativement sommaire, recense l'ensemble des sites occupés par les services du ministère et comprend notamment la destination, le régime juridique d'occupation, la surface utile brute, l'effectif logé. Cet inventaire a le mérite d'exister et d'être mis à jour mais il reste toutefois insuffisant pour fonder une gestion du parc, ou même pour détecter les besoins à satisfaire ou exercer une fonction de veille. Le ministère a entamé en 2000 un inventaire complémentaire pour les bâtiments domaniaux de plus de 1 000 m². Cet inventaire a pour but principal de fonder un programme de maintenance. Compte tenu du nombre relativement faible d'immeubles, il n'est pas envisagé de développer un système d'informations immobilières élaboré. Enfin une base de données contenant l'ensemble des sites occupés en location a été construite en 2001 reprenant l'ensemble des informations disponibles dans les contrats de location.

2) - Le ministère de l'éducation : adaptation du système SIGMA

La comptabilité budgétaire est actuellement tenue au moyen de deux applications SYNTAXE (version éducation nationale de SIGMA) pour l'administration centrale et KHEOPS pour les services déconcentrés (rectorats et inspections académiques). Ces deux applications permettent la comptabilité des crédits ouverts par chapitre, des engagements centraux de dépenses, des délégations de crédits de paiements, des mandatements au plan local, des ordonnances de paiement centrales, des dépenses d'investissement et des titres de perception émis.

La conformité entre les écritures du comptable et celles des ordonnateurs est vérifiée par rapprochement entre les données de SYNTAXE et de DEP (paierie générale du Trésor) au plan central et par interface entre KHEOPS et NDL. SYNTAXE qui permet le suivi de l'exécution comptable (engagements et ordonnancements) est un outil utilisé exclusivement par les bureaux comptables de la direction des affaires financières. Il est interfacé, pour la gestion, avec l'application AGADES qui constitue un outil local de gestion utilisé à la fois par les bureaux gestionnaires de la direction de l'enseignement supérieur (calcul des dotations, analyse des dépenses, notification des subventions, suivi des contrats) et par la direction des affaires

financières (arrêtés de délégation, consommation des crédits) et permet de synthétiser l'ensemble des informations budgétaires et comptables.

SYNTAXE et AGADES qui se limitent aux opérations comptables de l'ordonnateur (jusqu'à la phase d'ordonnancement ou de délégations) ne comportent toutefois aucune donnée sur l'état des paiements et sur l'utilisation des crédits au niveau local. Afin de compléter l'information des différents bureaux gestionnaires, le ministère s'est doté depuis deux ans de l'application ACCT qui permet d'accéder à la dépense du comptable et fournit un suivi hebdomadaire de la consommation des crédits délégués.

Le règlement comptable du ministère a été fixé par l'arrêté du 21 décembre 1982 ; en revanche, il n'existe aucun document ou instruction spécifique décrivant les comptabilités de l'ordonnateur et fixant les règles d'enregistrement des opérations budgétaires.

3) - Le ministère de l'équipement : des applications spécifiques

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement a mis en place des applications spécifiques : SICAM-dépenses et SICAM-recettes.

SICAM-dépenses permet le traitement des données relatives à la comptabilité des opérations budgétaires et couvre toutes les procédures d'exécution du budget général. Cette application est utilisée par tous les intervenants dans la « chaîne » budgétaire et comptable. Des éditions ponctuelles ou systématiques permettent notamment le suivi des crédits à toutes les étapes de la consommation. Les crédits de dépenses de personnel peuvent être également suivis par le biais de requêtes spécifiques portant sur les chapitres correspondants. SICAM-dépenses permet également la tenue de la comptabilité spéciale des investissements (CSI). L'application traite des fichiers en provenance de l'ACCT. Le traitement de ces informations permet de connaître la comptabilité auxiliaire des dépenses (CAD) ainsi que la comptabilité des opérations d'investissement (COI) et de les rapprocher des écritures de SICAM. La perspective du raccordement du département au progiciel ACCORD prévu pour novembre 2002 a conduit à ne plus faire évoluer l'application SICAM-dépenses.

SICAM-recettes permet le traitement des recettes de l'État étrangères à l'impôt et au domaine. Cette application assure l'émission des titres de perception, réduction ou annulation de l'ordonnateur principal, leur comptabilisation et le suivi du recouvrement de ces recettes. Cette application est « interfacée » avec des applications de gestion telles que SAFIR (direction des routes) et GB 6 (direction du personnel, des services et de la modernisation).

Le parc immobilier bâti du METL avoisine les 5 millions de mètres carrés SHON pour les besoins de l'ensemble des services (centraux, déconcentrés, ...) représentant environ 10 000 implantations composées d'immeubles tertiaires et des locaux techniques liés à l'exploitation des infrastructures de transport. L'ensemble des services déconcentrés du ministère a été doté en septembre 1999 d'une application informatique de gestion de patrimoine immobilier (GPI) ; aussi, depuis l'année 2000, la programmation des crédits de maintenance immobilière a-t-elle été effectuée sur la base des données résultant de l'utilisation de GPI. Grâce aux remontées d'informations annuelles, une synthèse des données immobilières des services déconcentrés disponibles a été réalisée au niveau central. Ce catalogue de données immobilières a été mis à la disposition des services sur le site intranet du ministère en février 2001.

4) - Le ministère de la défense: une application spécifique

Bénéficiant d'une application spécifique (CARNOT) distincte de SIGMA, la comptabilité du ministère est tenue en gestion et en cumul (pour les chapitres dotés d'autorisations de programme) par les ordonnateurs secondaires, chacun pour ce qui le concerne, et par l'ordonnateur principal pour les crédits gérés au plan central. La comptabilité des dépenses d'investissement est tenue au niveau de l'opération CSI par l'ensemble des ordonnateurs (l'ordonnateur principal et les ordonnateurs secondaires), à l'exception de ceux des TOM⁽¹⁶²⁾ et de l'étranger pour lesquels la CSI n'est pas encore appliquée. La comptabilité des atténuations de dépenses est tenue à l'article et, pour les investissements, à l'opération budgétaire d'investissement (OBI).

Par ailleurs, la comptabilité centrale est tenue par l'ordonnateur principal en gestion au niveau de l'article : les montants des mandats émis par les ordonnateurs secondaires sont communiqués mensuellement et saisis dans l'application CARNOT. De plus, pour les dépenses d'investissement, les montants des mandatement sont communiqués en fin de gestion au niveau de l'OBI aux fins d'établissement des situations de crédits sans emploi.

La vérification de la conformité entre les écritures de la comptabilité du ministre et celles du comptable avant la certification par le ministre de « l'état de développement des dépenses budgétaires » annexé au compte général de l'administration des finances (CGAF) s'effectue de la façon suivante : une extraction des données de la base d'information comptable du ministère est effectuée par chapitre. En cas de divergence entre les données de la base informatique et l'ACCT, une analyse plus fine est effectuée par article, paragraphe et ordonnateur secondaire. Les données ainsi extraites sont confrontées aux états (papier) fournis par les ordonnateurs secondaires : situation des paiements émis en cours de gestion à laquelle est jointe une copie du bordereau sommaire de fin de gestion signé contradictoirement par le comptable et l'ordonnateur. En ce qui concerne les dépenses centralisées un rapprochement mensuel est opéré entre la comptabilité du ministère et les bordereaux sommaires émis par les comptables publics. A l'occasion des travaux relatifs à la loi de règlement, une dernière concordance est recherchée sur le bordereau sommaire du quatrième trimestre.

Le ministre de la défense a décidé le 14 février 2000 la mise en place d'un véritable système généralisé d'information sur les coûts. Une première phase de pré-étude a été menée avec l'aide d'un cabinet de conseil. Les conclusions de cette phase de pré-étude mettent clairement en évidence que le ministère, de par sa complexité et la diversité des activités exercées, ne peut être appréhendé économiquement par la seule comptabilité des opérations budgétaires. Ce constat a permis de consolider la définition des trois axes d'analyse (nature des dépenses exécutées, centres d'activité, activités et prestations) préalable à l'élaboration d'un système de comptabilité analytique et d'envisager le type d'architecture le mieux adapté à l'organisation et aux spécificités du ministère de la *défense*.

(162) Sauf la Nouvelle Calédonie à laquelle s'applique la CSI.

III - LE SYSTÈME D'INFORMATION ACCORD

La réforme de 1981 (décret n° 81-317 du 15 avril 1981 relatif à la tenue automatisée des comptabilités de l'État et circulaire du 15 avril 1981) n'a été mise en œuvre que très partiellement et très imparfaitement. Le projet ACCORD (Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'État) a un objectif similaire.

A - ACCORD : UN PROJET INTERMINISTÉRIEL AMBITIEUX

Le projet ACCORD vise à doter l'État d'un outil de gestion budgétaire et comptable de sa dépense qui soit à la fois :

- commun à l'ordonnateur, au comptable et au contrôleur financier ;
- commun à tous les ministères ;
- commun aux services centraux et déconcentrés des ministères.

Il s'agit d'un projet interministériel, inscrit au « programme gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information ». La décision de lancement a été prise le 17 octobre 1996 lors d'une réunion des directeurs d'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur la base d'un document d'orientation proposé par le commissariat à la réforme de l'État.

B - LE CHAMP D'ACCORD

En dépit des ambitions du projet, ACCORD ne couvre pas tous les besoins de l'État dans le domaine comptable, du moins dans une première phase. Tout d'abord, ACCORD concerne essentiellement la dépense et ne traite pas des recettes fiscales, qui figurent dans le périmètre d'un autre projet, COPERNIC.

S'agissant de la comptabilité, ACCORD ne couvre que la comptabilité auxiliaire de la dépense (CAD) en remplaçant les diverses applications de comptabilité de l'ordonnateur (SIGMA, SICMA, SYCOMORE, SYNTAXE, etc.) et du comptable (DEP) au niveau central; dans un second temps il doit également couvrir les dépenses déconcentrées et se substituer à l'application unique de comptabilité budgétaire ordonnateur-comptable au niveau local (application Nouvelle Dépense Locale - NDL).

Les applications de gestion des ministères doivent être remplacées par ACCORD qui comporte certaines fonctionnalités de gestion comme les engagements juridiques ou la consommation et le suivi d'enveloppes. La gestion des ordres et états de frais de mission, la paye des agents, qui demeure réalisée sous une application spécifique, ne font pas partie du champ de la version actuelle d'ACCORD.

La comptabilité générale de l'État continuera à être réalisée sous l'application CGL, alimentée en partie à partir d'ACCORD. De même ACCORD n'intègre pas le paiement même des dépenses, mais prépare et transmet par échange électronique les données nécessaires aux différentes applications concernées (KHQ, PSAR, ...). ACCORD intègre le principe d'une expérimentation comptable, sur un périmètre limité, permettant la tenue d'une comptabilité générale de type patrimonial.

En matière de comptabilité analytique, ACCORD offre la possibilité de renseigner plusieurs axes d'analyse pour un acte de dépense : payeur, ordonnateur, compte selon la

nomenclature du plan comptable général (PCG), acteur, programme-projet, localisation de la dépense et contrat de plan.

C - LE DÉROULEMENT DU PROJET

1) - Le choix d'un progiciel intégré du marché

L'étude préalable, achevée début 1997, a recommandé l'utilisation d'un progiciel intégré (PGI) du marché. Trois groupements de sociétés ont été retenus pour exécuter un « marché de définition » fin 1998 - début 1999. Par décision du 13 avril 1999, l'administration a décidé de retenir le progiciel de gestion financière de la société PeopleSoft pour la réalisation du lot-pilote ACCORD.

Le choix d'un progiciel du marché, un des plus répandus dans le monde de l'entreprise, a rompu avec ce qui avait présidé jusqu'alors pour les systèmes comptables de l'État, à savoir le développement ex nihilo de logiciels spécifiques par ses services informatiques, éventuellement en collaboration avec des sociétés de services informatiques. Le choix d'un progiciel du marché permet de gagner le temps du développement du noyau de base du système souhaité, d'avoir l'assurance de pouvoir bénéficier d'un socle minimal de fonctionnalités, de bénéficier également du retour sur investissement et sur expérience d'un produit diffusé dans des grands groupes d'entreprises, lesquels, qui plus est, doivent élaborer un système d'information comptable et budgétaire qui réponde de plus en plus aux nouvelles normes internationales. Enfin, ce choix permet aussi de bénéficier des évolutions du produit développé par l'industriel.

La mise en place d'un projet d'une telle ampleur, structurant par nature, est une opération complexe et lourde, d'autant qu'il doit remplacer des systèmes divers où les exceptions et particularismes sont nombreux.

2) - Le déroulement du projet

ACCORD doit être commun aux services centraux et aux services déconcentrés, mais il a été fait le choix de le déployer d'abord dans les services centraux puis dans les services déconcentrés. Un marché global, cantonné aux seuls services centraux (hors leur raccordement, objet de marchés distincts du ressort de chaque ministère) a été passé avec le groupement d'entreprises sélectionné à l'issue du marché de définition.

Le ministère de l'intérieur a été désigné comme ministère pilote et la mise en place progressive d'ACCORD y a débuté en juin 2001. ACCORD y a été installé dans deux directions du ministère : la direction des transmissions et de l'informatique et la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières. Comme pour tous les projets d'une telle ampleur, des difficultés se sont faites jour, telles des temps de réponse du système anormalement longs ou encore la possibilité d'actes non complètement conformes aux règles d'exécution de la dépense de l'État en vigueur actuellement.

Une mission d'assistance et d'évaluation confiée à une équipe mixte de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances a établi un diagnostic sur la base duquel plusieurs mesures de redressement ont été prises.

Tout d'abord il a été décidé de renforcer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre (auparavant partagée entre la direction générale de la comptabilité publique et la société conduisant le groupement d'entreprise en charge du projet) en les confiant à un service à compétence nationale (SCN ACCORD), créé par un arrêté du 16 janvier 2002. Le nouveau responsable du projet est désormais le directeur du SCN ACCORD.

Ensuite, la secrétaire d'État au budget a autorisé par lettre du 13 février 2002 une expérience au ministère de l'intérieur autorisant certaines dérogations dans l'exécution de la dépense publique, notamment en matière d'intervention du contrôleur financier. En effet, la complexité du formalisme de la dépense de l'État et son particularisme nécessitaient des développements informatiques lourds et complémentaires au progiciel, grevant ainsi les performances de l'outil ; par ailleurs, ces dérogations permises à des fins techniques et opérationnelles vont dans le sens d'une modernisation de l'État : le fait d'avoir répliqué l'organisation antérieure dans le paramétrage du progiciel constitue un bon révélateur des lourdeurs des processus.

Enfin, le déploiement pour les années à venir a été remanié, avec une décomposition en trois phases réputées coïncider avec l'échéancier de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- déploiement de la version actuelle (rebaptisée ACCORD-Central) dans tous les services centraux en 2002-2004 ;
- déploiement d'une nouvelle version au standard « internet » (ACCORD-Déconcentré) en 2004-2005 ;
- basculement des services centraux de la version ACCORD-Central à la version ACCORD-Déconcentré en 2006.

L'aptitude de la future version ACCORD-Déconcentré à communiquer avec ACCORD-Central est évidemment fondamentale pour la réussite du projet.

Au-delà des difficultés techniques inhérentes à un projet d'une telle ampleur, le développement et le fonctionnement d'ACCORD sont une réalité puisque depuis le début de l'année 2002, outre la totalité du ministère de l'intérieur, sept secteurs ministériels ont été raccordés : l'Outre-Mer, les services généraux du Premier ministre, le commissariat au Plan, la Datar, le secrétariat général de la défense nationale, le secrétariat d'État au tourisme et le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, soit, globalement, 1 200 utilisateurs.

Huit autres secteurs doivent être raccordés à la fin de l'année 2002 et au début de l'année 2003, soit potentiellement plus de 3 000 utilisateurs supplémentaires. Il s'agit du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, du ministère de la justice, du ministère de la culture et de la communication, du ministère des sports et, enfin, du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Les trois derniers secteurs qui devraient être raccordés fin 2003, début 2004 sont ceux des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, de la défense et des anciens combattants et de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La mise en place d'ACCORD, dont les fonctionnalités sont plus riches que celles que SIGMA offraient, dans ces ministères, est l'occasion d'une réforme des circuits de la dépense que la loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, doit pouvoir rendre plus aisée. Cette conjonction « ACCORD / nouvelle loi organique » est une occasion unique et devrait être un levier puissant pour la réforme et la modernisation de l'État.

CHAPITRE II - LA COMPTABILITÉ PATRIMONIALE

Une étape décisive a été franchie en vue de la modernisation de la comptabilité générale de l'État lors de la présentation du Compte général de l'administration des finances de 1999 et 2000. Les améliorations ont porté principalement sur la comptabilisation de la dette en droits constatés selon les règles du SEC 95, sur le rattachement de la TVA à l'exercice, sur la valorisation des immobilisations non financières et des dotations et participations de l'État, enfin sur l'introduction d'un provisionnement des créances fiscales.

La décision de principe a été prise de passer à un système dit de « comptabilité d'exercice » conforme aux règles comptables de droit commun, c'est-à-dire en rattachant à leur année d'origine l'ensemble des droits et obligations nés au titre de cette année. Le comité des normes de comptabilité publique, prévu par l'article 32 de la LOLF et l'article 136 de la loi de finances initiale pour 2002 a été officiellement créé en mars 2002⁽¹⁶³⁾ et pourra donc entreprendre ses travaux sans tarder. Ainsi, les dispositions adéquates sont désormais prises pour permettre une préparation ordonnée et concertée du futur référentiel comptable de l'État, permettant à la Cour qui, au demeurant, est associée à ces travaux, d'accomplir à l'avenir ses missions sur des bases clairement définies.

La mise en place d'une comptabilité patrimoniale intégrée de la gestion de la dette et de la trésorerie, sur le modèle du plan comptable des établissements de crédit, couvrant l'ensemble des opérations, y compris les produits et charges de la dette imputés au titre I^{er} du budget général et celles retracées dans le compte de commerce, a commencé à être préparée en 2001⁽¹⁶⁴⁾.

Il faut souhaiter que cet outil, indispensable à la sécurité des opérations aussi bien qu'à l'appréciation de la qualité de la gestion, puisse être utilisé dès l'exercice 2002, en particulier en vue de l'examen de l'exécution du programme « gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » présenté à l'appui du projet de loi de finances pour 2002, en préfiguration des programmes prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001.

Dans ce contexte, le rapport du CGAF pour 2001 comporte des améliorations de présentation significatives, en particulier dans les annexes.

⁽¹⁶³⁾ Arrêtés en date du 19 mars 2002 (JO du 5 avril 2002).

⁽¹⁶⁴⁾ Dans son Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 (pages 147 et 148), la Cour avait souligné la nécessité de ce type de comptabilité.

I - LE BILAN DE L'ÉTAT : VUE D'ENSEMBLE

Le bilan de l'État a atteint, au 31 décembre 2001, un total de 322,4 Md€ (2 114,8 MdF) contre 303,5 Md€ (1 990,8 MdF) à fin 2000, soit une augmentation de 6,2%.

Tableau 53 – Bilan de l'État au 31 décembre

en milliards d'euros

ACTIF	2000	2001	PASSIF	2000	2001
Actif immobilisé	230,2	251,2	Situation nette	-445,1	-455,7
- Immobilisations incorporelles et corporelles nettes	87,1	89,5	Dette financière	652,1	686,9
- Dotations et participations	124	143	- Dette négociable	631,9	669,1
- Prêts et avances	19,1	18,7	- Dette non négociable	19,1	17,1
			- Concours de la Banque de France	1,1	0,7
Actif circulant	65,7	59,9	Autres dettes	85,5	83
- Redevables	18	19,1	- Opérations avec les budgets annexes et services non personnalisés de l'État	1,2	1,3
- Produits à recevoir	12,3	13	- Dépôts des correspondants et déposants	63,5	59,8
- Comptes financiers	7,9	10,3	- Autres comptes créditeurs	16,3	17
- Autres comptes débiteurs	27,5	17,5	- Charges à payer	4,5	4,9
Autres postes d'actif	7,6	11,3	Autres postes du passif	11	8,2
Total	303,5	322,4	Total	303,5	322,4
En MdF	1 990,8	2 114,8		1 990,8	2 114,8

Source : Rapport de présentation du CGAF

La **situation nette** constitue une particularité marquante du bilan de l'État.

Passée de -445,1 Md€ (-2 919,9 MdF) en 2000 à -455,7 Md€ (-2 989,2 MdF) en 2001, soit une dégradation de 0,1%, elle se décompose en quatre parties :

- le report à nouveau négatif (-513,4 Md€ soit -3 367,7 MdF au 31 décembre 2001), qui constitue le cumul des résultats annuels depuis les années d'origine de la comptabilité de l'État⁽¹⁶⁵⁾ ;
- l'écart d'intégration (+43,6 Md€, soit +285,9 MdF) provenant du passage aux nouvelles règles de comptabilisation des immobilisations corporelles et incorporelles introduites en 1999, complétées et améliorées en 2000 ;
- l'écart de réévaluation provenant des dotations et participations (-40,1 Md€, soit -263,1 MdF) et de la revalorisation du parc immobilier (+3,3 Md€, soit 21,7 MdF) ;
- le résultat patrimonial⁽¹⁶⁶⁾ de l'année 2001, soit une perte de 29,4 Md€ (192,6 MdF).

II - L'ACTIF DE L'ÉTAT

L'actif immobilisé a augmenté de 21 Md€ (137,7 MdF), les dotations et participations comptant dans ce total pour 19 Md€ (124,6 MdF). L'actif circulant diminue de 8,8% sans

¹⁶⁵ Les « découverts au Trésor » des années antérieures à 1939, représentent 3,6 MdF.

¹⁶⁶ Le résultat patrimonial est développé au Titre I « les résultats », pp. 7 et suivantes.

retrouver le niveau de 1999 (56,6 Md€). Il comprend, depuis l'année 2000, un poste des produits à recevoir correspondant au rattachement de la TVA à l'exercice et, depuis 2001, au montant des intérêts courus non échus sur contrats d'échange de taux d'intérêts et sur appels de marge. Dans les autres éléments de l'actif circulant figure le montant des avoirs du compte du Trésor à la Banque de France qui est passé de 1,67 Md€ (11 MdF) au 31 décembre 2000 à 2,2 Md€ (14,3 MdF) au 31 décembre 2001.

Les autres postes d'actif comprennent les charges à répartir et engagements étalés sur plusieurs exercices (1,5 Md€ [9,6 MdF], en baisse de 22% sur l'année 2000), les dépenses par anticipation (2,7 Md€ [17,6 MdF] en hausse de 2,9%) et les autres comptes de régularisation en hausse sensible sur 2000 (7 Md€ [46,3 MdF] contre 2,1 Md€ [13,8 MdF]), principalement en raison du remboursement, en période complémentaire, de 5,5 Md€ (36 MdF) par l'ACOFA (Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires) au titre des avances consenties par le Trésor au cours de l'année.

1) - Les immobilisations corporelles et incorporelles

Le compte de résultat ne prend en compte que les dotations aux amortissements, soit 13,07 Md€ (85,7 MdF) en 2001 contre 12,07 Md€ (79,2 MdF) en 2000. Les reprises correspondent à des sorties d'éléments complètement amortis qui n'ont pas d'incidence sur le compte de résultat.

Tableau 54 – Dotations aux amortissements

en millions d'euros

	2000			2001		
	Dotation	Reprises	Solde	Dotation	Reprises	Solde
Immobilisations incorporelles	-63,6	40,8	-22,8	-90,5	49,3	-41,2
Brevets, licences, marques	-0,95	0,45	-0,51	-1,0	0,6	-0,3
Logiciels, auto-production et licences	-62,6	40,4	-22,2	-89,6	48,7	-40,9
Immobilisations corporelles	-12008,4	5979,7	-6028,7	-12978,9	8201,1	-4777,8
Terrains et forêts	0	0	0	0	0	0
Constructions	-2 731,1	1 429,7	-1 301,4	-2 951,1	1 543,4	-1 407,7
<i>dont constructions civiles</i>	-365,4	0	-365,4	-443,9		-443,9
<i>constructions militaires</i>	-309,3	0	-309,3	-394,7		-394,7
<i>travaux sur bâtiments à caractère spécifique</i>	-487	457,7	-29,3	-497,8	473	-24,8
<i>ouvrages d'infrastructures</i>	-1 569,4	972	-597,4	-1 614,67	1 070,4	-544,27
Etudes et contrôles techniques	-1 745,8	555,6	-1190,2	-2024,4	2 308,4	284,0
Installations techniques, matériel, outillage industriel	-6 166,5	2 596,7	-3569,8	-6 650,3	2 687,4	-3 962,9
Autres immobilisations corporelles	-1 365	1 397,7	32,7	-1 353,1	1 661,9	308,8
Total Immobilisations	-12 072	6020,5	-6051,5	-13 069,4	8250,4	-4819
En MF	-79 187	39 492	-39 695	-85 730	54 119	-31 611

Mais ces montants n'ont pas grand sens en l'absence de procédure d'inventaire permettant de rapprocher ces données comptables avec les biens immobilisées.

Pour les immobilisations corporelles, l'objectif recherché était de permettre aux gestionnaires de maîtriser les coûts associés à ces immobilisations et de mettre fin à une convention comptable simpliste où la valeur nette des immobilisations était égale à zéro, alors

que la valeur brute croissait indéfiniment⁽¹⁶⁷⁾. Sans méconnaître les progrès accomplis depuis 1999, le suivi comptable des immobilisations devra encore faire l'objet d'améliorations significatives, que le comité des normes de comptabilité publique pourra utilement préparer.

La Cour formule, au titre de cette année, les observations suivantes :

- les achats du ministère de la défense ont été considérés comme amortis à 100% dans l'année d'acquisition, en l'absence d'inventaire chiffré⁽¹⁶⁸⁾. La dotation aux amortissements se trouve profondément déformée par le poids des investissements annuels de ce ministère. Ainsi en 2001, sur une dotation brute de 13,1 Md€ (85,9 MdF), les amortissements à 100% des équipements militaires représentent 5 Md€ (32,7 MdF), soit 38% du total ;
- la réévaluation des constructions civiles qui est portée au passif du bilan de l'État s'écarte des règles du code de commerce⁽¹⁶⁹⁾. L'État ne pratique de réévaluation que sur les constructions civiles et prend pour indice de revalorisation le coût de la construction⁽¹⁷⁰⁾, qui a peu de rapport avec la valeur de revente d'un parc immobilier souvent ancien et qui est appliqué de manière globale sans corrections de localisation. L'augmentation de 1,5 Md€ (10 MdF) de l'écart de réévaluation du parc immobilier, qui améliore la situation nette, est donc trompeuse. Elle devrait normalement contraindre l'État, en cas de cession, à passer des pertes qui viendraient inévitablement dégrader son résultat patrimonial. Mais ce risque n'existe pas aujourd'hui, puisque l'État est incapable d'identifier les sorties d'immobilisations.

S'agissant des immobilisations incorporelles, les flux d'investissement relatifs aux achats de logiciels et de licences ont été traités comme des charges jusqu'en 1998. En 1999, il a été décidé de les suivre en immobilisations incorporelles au compte 201 « *Brevets, licences et marques* ». En 2000, un compte 202 « *Logiciels et logiciels auto-produits, licences de logiciels* » a été créé avec une règle d'amortissement linéaire sur 4 ans à partir d'une analyse des dépenses budgétaires sur les quatre années précédentes, les éléments complètement amortis étant sortis du bilan. Le compte 20 atteint 0,31 Md€ (2,05 MdF) au 31 décembre 2001 contre 0,21 Md€ (1,4 MdF) à fin 2000, montant qui paraît bien modeste au regard de l'importance des dépenses informatiques annuelles de l'État. Trois constatations peuvent être faites :

- l'État immobilise désormais ses dépenses de logiciels, mais laisse en charges les prestations de services exécutées par des tiers ;
- pour une raison qui tient à un suivi global des logiciels dans la comptabilité générale de l'État, une durée unique de 4 ans a été retenue, alors que la règle comptable de droit commun est une durée d'amortissement d'un à cinq ans selon les cas ;
- le problème le plus difficile concerne la valorisation des droits ou plus exactement des actifs non produits auxquels sont attachées des redevances (espace aérien, espace hertzien, concessions de navigation fluviale...), car il n'existe aucune norme de

(167) Dans le nouveau plan comptable de l'État appliqué à partir de 1988, les flux d'entrée constatés à compter de 1981 étaient amortis intégralement l'année de leur acquisition, à l'exception des terrains, mais aucune sortie n'était constatée. Il n'avait pas été possible de remonter plus loin en arrière, faute d'une connaissance précise des éléments constitutifs des acquisitions antérieures.

(168) Le ministère de la défense s'est engagé à procéder à un recensement exhaustif de ces biens.

(169) L'article L 123-18 3ème alinéa du nouveau code précise en effet que la réévaluation doit porter sur l'ensemble des immobilisations corporelles et financières et que l'écart de réévaluation entre la valeur actuelle et la valeur nette comptable ne peut être utilisé à compenser des pertes.

(170) Cette méthode a été adoptée à titre transitoire dans l'attente de la rénovation du TGPE.

comptabilité publique ou privée. Des réflexions sont engagées à ce sujet. A cet égard, les licences UMTS constituent un excellent champ d'expérimentation.

La Cour note les progrès enregistrés dans la comptabilisation des immobilisations corporelles et incorporelles et recommande que les efforts soient poursuivis afin de mettre en place, avec la participation des ordonnateurs, un véritable inventaire physique et comptable et un suivi des sorties d'immobilisations. Elle estime aussi que l'absence de stocks à l'actif du bilan ne reflète pas la réalité de la gestion administrative. Elle appelle enfin l'attention sur la nécessité de rapprocher les redevances perçues des actifs non produits.

2) - Les immobilisations financières⁽¹⁷¹⁾

Pour les immobilisations financières, l'objectif de la réforme engagée en 1999 était double :

- d'une part, augmenter la lisibilité de la nomenclature en se référant aux règles du SEC 95 et en distinguant mieux les entités du secteur marchand et celles du secteur non marchand, les participations majoritaires et les participations minoritaires ;
- d'autre part, donner une image plus fidèle des dotations et participations de l'État du compte 26 en choisissant une méthode de valorisation qui soit applicable de manière indifférenciée.

La méthode d'évaluation actuellement mise en œuvre par l'État (évaluation par équivalence basée sur les capitaux propres) s'inscrit dans la continuité de celle fixée par l'arrêté conjoint du ministre de l'économie et du ministre du budget du 18 octobre 1979 « amendé » en 1999. Elle s'inspire de la méthode d'évaluation par équivalence telle qu'elle ressort de l'article L. 232-5 du code de commerce et des textes réglementaires pris pour son application (article 245 du décret du 23 mars 1967 et article 332-4 du Plan comptable général)⁽¹⁷²⁾, mais l'applique moyennant certaines dérogations :

- elle est utilisée pour établir les comptes annuels de l'État, alors que l'article L. 232-5 du code de commerce prévoit sa mise en œuvre pour les seules entités établissant des comptes consolidés et leurs sociétés contrôlées de manière exclusive ;
- aucune distinction n'est faite entre les participations détenues à 40% ou plus (présomption de contrôle exclusif), qui sont les seules susceptibles d'être admises en intégration globale au titre du contrôle exclusif⁽¹⁷³⁾, et les autres participations, même quand l'État n'y exerce aucune influence notable. Cette absence de

⁽¹⁷¹⁾ Les participations financières sont développées, sous l'angle budgétaire, au chapitre consacré aux comptes spéciaux du Trésor, compte n° 902-24, pp. 98 et suivantes.

⁽¹⁷²⁾ La méthode d'évaluation par équivalence, qui a été intégrée au plan comptable général par la loi n° 85-11 du 3 janvier 1985, a pour objet d'améliorer le résultat de l'entreprise en autorisant une compensation entre les plus-values et les moins-values latentes sur des titres de sociétés détenus de manière exclusive, alors que l'article L 123-18 l'interdit. Elle permet aussi de présenter des capitaux propres homogènes entre comptes sociaux et comptes consolidés, d'améliorer, en cas d'écart d'acquisition positif, le niveau des capitaux propres et de procéder à des réévaluations partielles, alors que, comme pour les immobilisations corporelles, le droit commun comptable n'autorise que les réévaluations d'ensemble.

⁽¹⁷³⁾ Le contrôle exclusif par une société résulte de critères énoncés à l'article L 233-16 du code de commerce.

différenciation s'appuie sur un arrêté du 18 octobre 1979 qui avait retenu un traitement homogène pour toutes les dotations et participations⁽¹⁷⁴⁾ ;

- l'État comptabilise bien à l'actif la valeur d'équivalence et au passif l'écart d'acquisition (compte 115.6), mais ne constitue pas de provision pour dépréciation pour les participations inférieures à 40% dont la valeur d'équivalence est devenue inférieure au coût d'acquisition, alors que la compensation entre plus-values et moins-values latentes ne devrait s'appliquer, en toute rigueur, qu'aux titres détenus de manière exclusive. Une partie au moins du débit du compte 115.6, qui s'élève au 31 décembre 2001 à 5,47 Md€ (35,87 MdF), devrait donc donner lieu à provision pour moins-values latentes ;
- l'inscription à l'actif du bilan de l'État de valeurs d'équivalence négatives⁽¹⁷⁵⁾ fausse le résultat patrimonial. Des charges futures d'intérêt et des provisions de passif ne sont pas comptabilisées. L'enjeu financier peut être estimé à 49 Md€ [321 MdF], déduction faite d'une quote-part du crédit du compte relatif aux autres organismes non financiers ;
- dans leur ensemble, les évaluations sont effectuées sur la base des comptes arrêtés au titre de l'année n-1, soit 2000 dans le CGAF 2001. Un tel décalage est gênant pour l'homogénéité des données comptables. Compte tenu des délais d'arrêt des comptes des entreprises concernées, l'État pourrait établir une situation provisoire et une situation révisée ;
- il existe enfin un problème de comptabilisation des entités du secteur non marchand qui tient au statut des subventions d'investissement et sur lequel la Cour se réserve de revenir.

La Cour recommande que la méthode de valorisation des dotations et participations de l'État soit affinée afin de refléter la diversité des situations. Elle recommande aussi que les résultats de l'exercice soient les mêmes pour l'État et les entreprises concernées, en s'appuyant sur la nouvelle « centrale des bilans » qui se met en place à l'ACCT. Elle se réserve de revenir sur le traitement comptable des subventions d'investissement aux entités du secteur non marchand.

3) - Le provisionnement des créances fiscales

Le SEC 95 imposant de comptabiliser les impôts en droits constatés pour leur valeur effective, il a été décidé, à la clôture de l'exercice 1999, de constituer une provision destinée à couvrir la probabilité de dégrèvements et de non-valeurs sur créances fiscales. Il ne s'agit pas d'une provision classique pour créances douteuses mais d'une provision *ex-ante*, de nature statistique et sans incidence budgétaire. La méthode de calcul consiste à établir des prévisions d'encaissements futurs à partir du stock de restes à recouvrer et à retenir une hypothèse sur le caractère irrécouvrable des créances les plus anciennes (passage en non-valeur au bout de 4 ans).

⁽¹⁷⁴⁾ Le seuil de 40% de détention constitue une présomption pour apprécier la désignation de la majorité des organes d'administration et de direction. Toutefois, le compte 26 distingue : 1) les sociétés détenues à plus de 50%, critère fixé pour le rapport au Parlement prévu par l'article 142 de la loi sur les nouvelles régulations économiques ; 2) les sociétés détenues entre 20% et 50%, critère présumant l'entrée dans le périmètre de consolidation selon le plan comptable général ; 3) les sociétés détenues à moins de 20% sui, sauf situation de fait, sont hors du périmètre de consolidation.

⁽¹⁷⁵⁾ C'est le cas pour la CADES (-30,4 Md€ ou -199,6 MdF), pour l'EPFR (-7,9 Md€ ou -51,8 MdF), mais aussi la SNCF (-4,8 Md€ ou -31,5 MdF), les Charbonnages de France (-4,9 Md€ ou -32,4 MdF) et divers organismes non financiers (-869 M€ ou -5,7 MdF).

Elle a été appliquée aux créances gérées par les services du Trésor et des impôts avant d'être étendue à celles gérées par les douanes à partir de la gestion 2000. Il est envisagé de la maintenir jusqu'au passage à la comptabilité d'exercice.

Les mouvements de provisions qui portent principalement sur les créances gérées par les services du Trésor ont contribué à améliorer le résultat patrimonial en 1999 (+2 047 M€ [+13 429 MF]) et en 2000 (+1 046 M€ [+6 865 MF]) et à le dégrader en 2001 (-455 M€ [-2 983 MF]). La raison tient au fait que le montant net de la dotation aux provisions est directement fonction du volume d'émission des rôles de l'année, les taux de recouvrement sur les années antérieures étant à peu près constants.

Au 31 décembre 2000, pour un montant brut de créances sur les redevables de 47,9 Md€ (314,4 MdF), la provision constituée est de 35,6 Md€ (233,4 MdF) (soit 74,3%).

Le montant brut correspond à des impôts d'État à hauteur de 163,6 Md€ (1 073,3 MdF) (34,1%), à des impôts locaux⁽¹⁷⁶⁾ pour 11,2 Md€ (73,7 MdF) (23,4%), 9,3 Md€ (61 MdF) correspondant à des « contributions directes non ventilées ».

La Cour observe que la constitution de cette provision pour créances fiscales répond à un souci de sincérité des comptes, mais n'est pas encore conçue comme un moyen d'améliorer l'efficacité du recouvrement. Ce dernier objectif supposerait de pouvoir rapprocher systématiquement, en liaison avec les directions concernées, le montant des reprises sur provisions des encaissements de l'année sur créances des exercices antérieurs et de porter une appréciation sur la qualité du stock de créances à recouvrer. L'effort de provisionnement devrait s'étendre aux créances non fiscales, en s'appuyant sur l'existence d'une comptabilité des créances à terme tenue dans chaque département ministériel, en application du décret n° 86-451 du 14 mars 1986.

4) - Le rattachement de la TVA à l'exercice

A compter de l'année 2000, il a été décidé que seraient rattachés à l'exercice clôturé les encaissements et les remboursements de TVA dont le fait générateur avait pris naissance au cours dudit exercice afin de pouvoir enregistrer au bilan, en passant par le compte de résultat, des produits à recevoir et des charges à payer. La méthode retenue a consisté à estimer, comme le font de longue date les comptables nationaux, les versements des entreprises au mois de janvier et les remboursements de l'État aux mois de janvier et de février.

Cette opération d'inventaire a eu pour effet de dégrader le résultat de 1 508 M€ (9 892 MF) en 2000 et de l'améliorer de 332 M€ (2 179 MF) en 2001. Le chiffre 2001 a été corrigé pour tenir compte des conséquences des retards dus à la mise en place de la direction des grandes entreprises à la DGI⁽¹⁷⁷⁾.

L'enquête annuelle de la DGI sur les flux de TVA montre que si cette rectification en droits constatés n'est pas irréaliste, elle n'en est pas moins fondée sur des données estimées et non sur des données comptables. En outre, la comparaison des situations de janvier et de février sur plusieurs années montre que cette méthode reflète imparfaitement les variations de recettes et surtout de charges (à l'exportation) d'un mois à l'autre. Il serait donc souhaitable de disposer, lors du passage à la comptabilité d'exercice, de données comptables qui soient à la

⁽¹⁷⁶⁾ L'État assurant l'assiette et le recouvrement des impôts locaux est garant de la totalité des impôts mis à la charge des contribuables locaux.

⁽¹⁷⁷⁾ Les chiffres ont ainsi été majorés de 0,5 Md€ (3,28 MdF) pour les produits à recevoir et de 0,8 M€ (5,25 MdF) pour les charges à payer.

fois fiables et vérifiables. Ce problème a d'ores et déjà été évoqué lors des travaux en cours avec la DGI sur la comptabilisation en exercice des recettes fiscales

III - LE PASSIF DE L'ÉTAT

La situation nette a été commentée ci-dessus.

La dette⁽¹⁷⁸⁾ financière s'est accrue de 5,9%, l'augmentation de la dette négociable (+34,8 Md€ [228,3 MdF]) étant atténuée par la poursuite de la réduction de la dette non négociable et de l'amortissement du concours de la Banque de France en application de la loi du 4 août 1993.

1) - Les engagements relatifs aux opérations d'échange de taux d'intérêt

Les opérations d'échange de taux d'intérêt réalisées à partir d'octobre 2001 ont vocation à être retracées dans le compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie ». Quoique l'encours de contrats conclus ait atteint 37,23 Md€ (244,18 MdF) à la fin de 2001, le compte de commerce n'a pour autant enregistré aucune imputation comptable, en l'absence de mouvement de caisse, aucun contrat n'étant arrivé à son terme. L'usage adopté par le ministère des finances étant que les comptes de commerce n'enregistrent pas les droits constatés⁽¹⁷⁹⁾, les engagements souscrits n'apparaissent dans l'immédiat, dans les comptes de l'État, qu'en tant qu'engagement hors bilan (comptes 831 et 839).

Une comptabilité en droits constatés a été d'emblée associée à celle du compte de commerce. Le statut et les règles de tenue de cette comptabilité associée, appelée à faire l'objet d'audit contractuel annuel⁽¹⁸⁰⁾, restent toutefois à préciser, de même que son plan comptable de référence et son articulation avec la comptabilité générale de l'État.

2) - Les comptes de commerce et les budgets annexes

Avec 1,3 Md€ (8,53 MdF), le montant net des opérations avec les budgets annexes et les services non personnalisés de l'État s'est établi à un niveau très proche de celui constaté en 2000, soit 1,2 Md€ (7,6 MdF).

Les comptes de commerce retracent des opérations à caractère industriel et commercial qui sont effectuées à titre accessoire par des services publics de l'État. L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que, pour chaque compte, seul le découvert annuel fixé en loi de finances a un caractère limitatif mais que les résultats annuels sont établis selon les règles du plan comptable général. La loi organique du 1^{er} août 2001 a repris ces dispositions en précisant que les comptes de commerce devaient être considérés comme une partie intégrante de la comptabilité de l'État.

Le CGAF exploite les données budgétaires de ces comptes de commerce sans même faire de corrections en droits constatés, et ne traite en opérations d'inventaire que les immobilisations corporelles. Ce choix est volontaire, car la méthode des retraitements globaux

(178) Les postes de la dette sont détaillés au titre III, « financement, trésorerie et dette », pp. 203 et suivantes.

(179) L'article 26 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit cependant que « les résultats annuels sont établis pour chaque compte (de commerce) selon les règles du plan comptable général ».

(180) En application des dispositions de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 n° 2000-1353 du 30 décembre 2000, qui a créé le compte de commerce.

utilisée par les comptables nationaux n'a pas été jugée pertinente, à juste titre. Mais les schémas comptables qui auraient permis de refléter la comptabilité générale de ces comptes n'ont jamais vu le jour.

Les budgets annexes ne sont pas non plus intégrés à la comptabilité de l'État. Alors que la comptabilité nationale utilise les comptes des agents comptables bien que ceux-ci ne soient pas tenus systématiquement en droits constatés, le CGAF se limite, pour le compte de résultat, aux versements au budget général et, pour le bilan, aux comptes de dépôts des budgets annexes qui s'élèvent en 2001 à 846 M€ (5,5 MdF). Une étude, entreprise en 2000 et actualisée en 2001 à partir de la comptabilité générale des budgets annexes, a fourni une estimation de l'incidence d'une intégration dans les comptes de l'État. L'actif serait accru de 3,66 Md€ (24 MdF) et le passif de 4,42 Md€ (29 MdF). Les produits étant de 16 Md€ (105 MdF) et les charges de 16,7 Md€ (110 MdF), le résultat patrimonial serait dégradé de 762,2 M€ (5 MdF).

La Cour recommande que, dans la perspective du passage à la comptabilité d'exercice, les travaux engagés pour améliorer la qualité de la comptabilité auxiliaire des comptes de commerce et des budgets annexes soient menés à bien rapidement afin de réaliser leur intégration à la comptabilité de l'État.

3) - Les autres charges à payer

Après une tentative malheureuse en 2000, la direction générale de la comptabilité publique et la direction du budget ont procédé à un recensement des charges à payer et des charges constatées d'avance pour l'exercice 2001. Des instructions détaillées ont été transmises en octobre 2001, d'une part aux Ministres et Secrétaire et d'autre part aux Trésoriers-payeurs généraux. Elle a été limitée aux charges de fonctionnement (titre III) hors charges de personnel et hors subventions.

Les charges recensées se sont établies à 777 M€ (5,1 MdF) et les charges constatées d'avances à 20,1 M€ (132 MF), soit une dégradation théorique du résultat patrimonial de 741,9 M€ (4,87 MdF). Elles ont été localisées dans les administrations centrales à hauteur de 63% (37% dans les services déconcentrés). Toutefois certains des principaux ministères n'ont fourni aucune réponse.

Les charges à payer ne représentent qu'environ 11% des dépenses comptabilisées au cours de la période complémentaire 2001, mais correspondent à 91% des dépenses du titre III pendant ladite période et à 0,6% de l'ensemble des dépenses imputables sur le titre III au cours de l'exercice, tous ministères confondus.

Le recensement étant très lacunaire, les montants correspondants n'ont pas été inscrits dans la comptabilité de l'État. La DGCP a confirmé que « *quelque soit le champ qui sera retenu⁽¹⁸¹⁾, les charges à payer demeureront sous forme d'enquête, sans intégration dans les écritures comptables et ce, tant que l'on ne sera pas certain de l'exhaustivité et de la pertinence des chiffres fournis* ».

Cette prise de position montre l'importance qui s'attache à ce sujet sensible dont le règlement conditionne la réussite du passage à une véritable comptabilité d'exercice. Si la mise en œuvre d'un programme pluriannuel peut sembler utile en ce qui concerne les charges des

⁽¹⁸¹⁾ La question avait été posée d'une extension aux charges de toute nature de l'État et, en premier lieu, au-delà des charges courantes de fonctionnement, à une mise en harmonie entre les comptes de l'État et ceux des organismes de sécurité sociale, ceux-ci étant déjà présenté en droits constatés depuis plusieurs années.

ministères, il n'en va pas de même pour ce qui concerne les relations financières entre l'État et les organismes de sécurité sociale. Ces derniers disposent d'ores et déjà de données comptables exhaustives quant à leurs créances et à leurs dettes envers l'État. Une étape significative pourrait donc être franchie dès le CGAF 2002.

La Cour souligne l'urgence qui s'attache à mettre en place une véritable comptabilité d'engagement des dépenses et des recettes afin de recenser en fin d'exercice avec précision et exhaustivité le montant des charges à payer, des produits à recevoir et des charges et produits constatés d'avance, en s'appuyant sur la comptabilité auxiliaire de la dépense et en disposant d'un système d'information unifié pour la tenue de la comptabilité auxiliaire de la recette. Elle recommande que, dès le CGAF 2002, il soit procédé à une harmonisation, sur la base des droits constatés, des créances et des dettes enregistrées respectivement dans les comptes de l'État et ceux des organismes de la sécurité sociale.

4) - Remarque sur la présentation des documents

Le « compte de la dette publique », qui fournit une information détaillée, de nature à la fois comptable et extra-comptable, devrait être annexé, sinon intégré, au CGAF, et non plus publié six mois plus tard. Sa présentation devrait être harmonisée avec la décomposition de la dette utilisée dans les comptes de l'État.

IV - LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

La Cour a poursuivi, cette année, ses investigations sur la dette garantie et les a étendues à toutes les formes d'obligations contractées par l'État vis-à-vis de tiers qui devront être honorées si certaines conditions se trouvent réunies, et qui sont, de ce fait, susceptibles de peser sur l'équilibre des lois de finances ultérieures.

A - LE CADRE COMPTABLE ACTUEL ET SES PERSPECTIVES

1) - Un cadre comptable inadapté et une exécution budgétaire éclatée

En comptabilité patrimoniale, la distinction que fait l'instruction codificatrice n° 96-131-PR du 3 décembre 1996 entre les engagements de l'État, qui naissent quand ils se matérialisent (tels que les prêts consolidés en faveur des rapatriés ou les crédits acquéreurs en faveur des fonctionnaires) et la dette gérée ou garantie par l'État qui est suivie en classe 8 (emprunts en euros ou en devises d'entités publiques ou privées dont la bonne exécution est garantie par l'État), ne rend pas compte de la diversité des engagements de l'État. Certaines garanties figurent à l'actif du bilan de l'État (situations nettes de l'EPFR et de l'EPRD enregistrées au compte 26), d'autres sont ignorées (garanties COFACE ou Natexis, garantie des risques exceptionnels gérés par la Caisse centrale de réassurance). Les conditions de passation des provisions ne sont pas non plus précisées.

L'exécution budgétaire est elle-même éclatée, ce qui empêche de connaître le coût net global des différentes garanties et d'assurer une réflexion cohérente des opérations de la loi de finances en comptabilité patrimoniale. Les dépenses nettes imputées sur les crédits du chapitre 14-01 du budget des *charges communes* comme les versements des organismes bénéficiaires se rapportent à de nombreuses opérations qui ne sont pas suivies en classe 8. Certaines mises en jeu de la garantie de l'État sont imputées sur d'autres chapitres budgétaires. L'analyse patrimoniale et l'analyse budgétaire s'en trouvent faussées.

2) - Le futur cadre de la comptabilité d'exercice

Plusieurs dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 concernent les engagements hors bilan⁽¹⁸²⁾. En attendant que le nouveau comité des normes de comptabilité publique précise les règles applicables à l'avenir, plusieurs types d'engagements peuvent être distingués en fonction de la nature des risques qu'ils représentent pour l'État.

⁽¹⁸²⁾ L'article 5 classe parmi les dépenses d'intervention les appels en garantie qui étaient assimilables auparavant à des charges de la dette. L'article 30 dispose que les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. L'article 34 indique que dans sa seconde partie la loi de finances de l'année « (...) autorise l'octroi de garanties et en fixe le régime ». L'article 61 prévoit que dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi organique (le 2 août 2004 au plus tard), toute garantie qui n'aurait pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances fasse l'objet d'une telle autorisation et qu'une annexe récapitulant celles qui n'auraient pas été autorisées par une disposition de loi de finances soit jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

B - LES OPÉRATIONS DE LA CLASSE 8 (LA DETTE GARANTIE ET LES GARANTIES DE PASSIF)

1) - Les engagements globaux

Les opérations suivies en classe 8 comprennent la dette garantie, les créances éventuelles à apurer, les divers comptes spéciaux et, depuis 2001, un hors-bilan d'instruments financiers à terme qui est lié à la gestion active de la dette.

Le total de la classe 8 a diminué de 21% en 2000 à cause de la décroissance de la dette garantie et s'est accru de 92,5% en 2001 en raison de la mise en place des contrats d'échange de taux d'intérêt dans le cadre de la gestion active de la dette. Il s'établit à 67,9 Md€ (445,3 MdF) en 2001, contre 35,3 Md€ (231,3 MdF) en 2000 et 44,6 Md€ (292,8 MdF) en 1999.

2) - La dette garantie

a) - Une décroissance régulière de la dette garantie qui peut générer des dépenses budgétaires

La caractéristique principale de la dette garantie est sa diminution continue. L'encours total qui a atteint son maximum en 1987 avec près de 184 Md€ (1 206 MdF) s'établit à 23,7 Md€ (155,6 MdF) au 31 décembre 2001, en baisse de 16,5% sur 2000.

Le recensement de la dette garantie pour un même organisme est souvent incomplet. Ainsi l'emprunt obligataire de 609,8 M€ (4 MdF), émis en 1993 par Natexis-Banques populaires pour financer le CFDI et remboursé en novembre 2001 sans incident, bénéficiait de la garantie de l'État sans être suivi en classe 8. Il en est de même pour les procédures de financement gérées par le CEPME qui ont occasionné des charges budgétaires réglées sur le chapitre 14-01 article 50 des *charges communes*⁽¹⁸³⁾.

En 2001, les impayés des États africains et des bénéficiaires des différents types de concours du CEPME ont représenté une charge budgétaire non anticipée, respectivement de 109,2 M€ (716,5 MF) sur l'article 90 et de 6,34 M€ [41,6 MF] sur l'article 50. Les impayés récurrents et les variations de change sont le signe d'une dégradation des risques supportés par l'État qui justifierait la passation de provisions pour risques et charges. Les impayés sur des concours aux entreprises devraient suivre les règles édictées par la Commission bancaire en matière de provisions pour créances douteuses.

La Cour recommande que les différents types d'emprunts garantis soient suivis en classe 8 et fassent l'objet, en tant que de besoin, de provisions pour risques et charges ou pour créances douteuses selon les cas dans les comptes des établissements gestionnaires ou de l'État. Un comité des risques pourrait être mis en place à cet effet.

b) - Une nécessaire réforme de la gestion de la dette garantie

La procédure actuelle de gestion administrative de la dette garantie est à la fois éclatée, passive et peu fiable. Les clauses réglementaires et contractuelles qui régissent les modalités de délivrance et de mise en jeu de la garantie ne sont pas normalisées. Les pièces justificatives

(183) Sur un encours total de 197,3 M€ (1,29 MdF) au 31 décembre 2001, composé essentiellement du stock de prêts garantis de la CFDI (188,2 M€), les avances exceptionnelles en trésorerie consenties aux PME victimes de la marée noire ont représenté 5,86 M€ (38,4 MF).

nécessaires ne figurent pas toujours dans les dossiers. Comme il n'existe aucune obligation déclarative ni *a fortiori* de sanction pesant sur les établissements financiers, alors que ceux-ci bénéficient d'un privilège en cas de défaillance du débiteur, les réaménagements d'échéanciers et les changements d'emprunteur sont souvent mal renseignés.

La Cour recommande qu'une réorganisation de la gestion administrative de la dette garantie intervienne à bref délai sur la base des propositions de la mission de conseil en gestion publique (instituée au sein du service du contrôle d'État) et en tenant compte de tous les aspects interministériels de cette gestion. Des obligations précises d'information devraient être imposées aux organismes bénéficiaires concernant tous les événements susceptibles d'affecter l'encours garanti.

c) - Des discordances entre les différents rapports de présentation

Le dernier rapport au Parlement sur les opérations bénéficiant de la garantie de l'État pour les exercices 1998 à 2000 et le rapport de présentation du CGAF pour 2001 font référence à différents types de garantie qui ne sont pas suivis en classe 8.

A la suite des observations de la Cour, le rapport de présentation du CGAF cite, pour la première fois en 2001, les accords de cautionnement entre la France et la Banque européenne d'investissement dans le cadre de la convention de Lomé⁽¹⁸⁴⁾, la procédure de prêts complémentaires d'accession à la propriété au bénéfice des fonctionnaires qui est gérée par le Crédit Foncier de France⁽¹⁸⁵⁾, la garantie délivrée, en application de la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992, en faveur de la CNP et de ses filiales pour des contrats individuels (décès, épargne, contrats mixtes) souscrits avant le 1^{er} août 1991⁽¹⁸⁶⁾, enfin la garantie relative aux expositions temporaires d'œuvres d'art organisées en France par les établissements publics nationaux.

Certains emprunts garantis et autres engagements hors bilan doivent demeurer confidentiels pour des raisons liées à la défense des intérêts de la France. Il n'en demeure pas moins qu'ils doivent être recensés et suivis en classe 8.

La Cour recommande de mettre fin aux discordances entre les différents rapports publiés par l'État : le tome 2 du compte de la dette publique, le rapport au Parlement et le rapport de présentation du CGAF et de suivre l'ensemble de ces garanties en classe 8. L'ensemble des informations pourrait être réuni dans un seul document venant à l'appui de l'évaluation des engagements hors-bilan de l'État qui constituera l'une des trois parties du compte général de l'État au sens de l'article 54-7° de la nouvelle loi organique.

d) - Le besoin d'un traitement homogène des garanties de passif

Les garanties de passif délivrées par l'État dans le cadre d'opérations de cession ou de restructuration d'entreprises ne sont pas traitées ni présentées de manière homogène.

⁽¹⁸⁴⁾ La quote-part de la France est de 19%. L'encours garanti atteignait 406,36 M€ (2,66 MdF) au 31 décembre 2000. La garantie de l'État a été appelée en 2001, pour un montant de 6,2 M€ (40,7 MF), identique à celui de l'année 2000, qui a été payé sur l'article 90 du chapitre 14-01.

⁽¹⁸⁵⁾ La procédure est fondée sur l'article R 314-1 à R 314-3 du code de la construction et de l'habitation. Au 31 décembre 2001, l'encours de prêts était de 119 M€ (780 MF). Les dépenses d'appel en garantie ont atteint 0,55 M€ (3,6 MF) en 2001 pour 491 dossiers.

⁽¹⁸⁶⁾ Au 31 décembre 2001, l'engagement hors bilan de l'État atteignait 17,19 Md€ (112,75 MdF).

Certains dossiers sont mentionnés dans le rapport de présentation du CGAF sans être comptabilisés en classe 8. Relèvent de cette catégorie : 1/ la Banque Chaix, dont le montant résiduel garanti (66,3 M€ [435 MF]) aurait dû être inscrit en balance d'entrée 2001 et amorti intégralement au 31 décembre⁽¹⁸⁷⁾ ; 2/ la Compagnie du BTP qui bénéficie de la garantie de l'État depuis 1998 pour 89,9 M€ (590 MF) et qui devrait la mettre en jeu en 2002 ; 3/ la Société de gestion de participations aéronautiques (SOGEPa) qui supporte toujours, à hauteur de 1,5 Md€ (9,89 MdF), le risque relatif aux demandes d'indemnisation que DaimlerChrysler Aerospace AG était susceptible de présenter dans le cadre du rapprochement avec Aerospatiale ; 4/ la Direction des constructions navales (DCN) qui représente pour l'État des engagements hors bilan non encore cernés tant au titre des contrats à l'exportation que pour ses risques industriels et sociaux propres.

D'autres garanties accordées par l'État sont ignorées, alors qu'elles sont appelées à jouer. Ainsi dans le cadre de la liquidation amiable de trois sociétés de développement régional (SDR), l'État a déjà été appelé, en 1999, pour 45,7 M€ (300 MF) sur LORDEX et, en 2001, pour 18,3 M€ (120 MF) sur PICARDEX. L'encours garanti de FINANSDER ne s'établit donc pas, à fin 2001, à 1,7 Md€ (11,15 MdF), mais à 1,93 Md€ (12,7 MdF). Les appels en comblement de passif pour CENTREST et PICARDEX ayant un caractère certain, l'État devrait constituer dans ses comptes une provision de 221 M€ (1,45 MdF).

Enfin, les trois entités publiques mises en place pour assurer le financement des garanties de passif délivrées lors des opérations de restructuration et de cession du Crédit Lyonnais, du Comptoir des entrepreneurs et du groupe GAN ont connu également des sorts différents.

BATICREDIT a bénéficié à la fois de la garantie de l'État dans la limite de 1,66 Md€ (10,9 MdF) et des produits de la privatisation du groupe GAN, soit 2,25 Md€ (14,7 MdF). Au 31 décembre 2001, la dette garantie s'élevait encore à 850 M€ (5,57 MdF). Cette situation semble d'autant plus anormale que le Parlement n'a pas été informé du cumul des aides de l'État et que la garantie n'a pas été délivrée dans des conditions régulières.

La charge différée de l'EPFR n'est que partiellement reflétée dans la comptabilité de l'État, par sa situation nette négative (-7,9 Md€ [-51,8 MdF]) inscrite dans les immobilisations financières. Les charges d'intérêt du prêt du Crédit lyonnais jusqu'à l'échéance en 2014 (2,1 Md€ [13,8 MdF] à fin 2001), une partie des risques non chiffrables du CDR et les engagements donnés au CDR ne sont pas pris en compte dans cette situation nette, alors que l'établissement public ne serait pas capable d'y faire face sans une aide de l'État.

En revanche, l'EPRD ne constitue plus un risque pour l'État.

La Cour recommande un traitement homogène des garanties de passif en comptabilité patrimoniale.

C - LES GARANTIES LIÉES A DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les garanties accordées par l'État à des opérateurs publics ou privés chargés de missions d'intérêt général doivent trouver leur traduction en comptabilité patrimoniale.

⁽¹⁸⁷⁾ Autorisée par l'article 49 de la loi de finances rectificative n° 98-1267 du 30 décembre 1998, la garantie portait sur la cession de la Société marseillaise de crédit.

1) - Les garanties de change en faveur des banques centrales

Les accords de coopération monétaire entre la République française et les pays de la zone Franc reposent sur une garantie de convertibilité par le Trésor français des monnaies émises par les trois instituts d'émission. Lorsque le compte d'opération est créditeur⁽¹⁸⁸⁾, le Trésor règle des intérêts calculés au taux de la facilité marginale de la Banque centrale européenne. Les intérêts versés qui ont atteint 252,6 M€ [1 657 MF] en 2001 sont financés sur le chapitre 12-03 article 10 des *charges communes*.

Depuis le 1^{er} janvier 1981, il s'y est ajouté une garantie de change contre les dépréciations éventuelles du franc français (et de l'euro depuis le 1^{er} janvier 1999) par rapport au droit de tirage spécial (DTS). Lorsque le solde des gains et pertes de change d'une année est négatif, il donne lieu à un règlement du Trésor français aux banques centrales, les pertes d'une année donnée s'imputant en priorité sur les gains des exercices antérieurs. Le versement des fonds aux banques centrales intervient avec un an de décalage à partir du compte spécial du Trésor n° 906-01 « *Pertes et bénéfices de change* ». 85,7 M€ (562,4 MF) ont été versés en 2001 à la BCEAC et à la Banque centrale des Comores.

La garantie de convertibilité et de change devrait être reflétée en classe 8 au moins pour une quote-part de risque sur le compte d'opération qui figure déjà au passif du bilan de l'État.

2) - Les mécanismes d'assurance

a) - Les procédures gérées par la COFACE pour le compte de l'État

Les opérations gérées par la COFACE pour le compte de l'État n'apparaissent distinctement ni dans les comptes de l'État ni dans ceux de la COFACE.

La Cour a critiqué de manière récurrente depuis 1996, l'absence de transparence des opérations à laquelle l'article 37 III de la loi de finances rectificative pour 1997 n° 97-1239 du 29 décembre 1997, repris à l'article L 432-4 du code des assurances, a prévu de mettre un terme. La convention entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le président de la COFACE, signée le 13 mars 2001, a fini par préciser les principes comptables applicables à chaque procédure à partir du 1^{er} janvier 1999.

Le dernier rapport remis en février 2002 par le commissaire aux comptes et portant sur le compte des opérations gérées par la COFACE pour le compte de l'État pour l'exercice 2000 a conclu à nouveau à l'impossibilité de certifier ce « compte État », tout en soulignant l'amélioration sensible de qualité des bases de données. Selon les indications recueillies auprès de la COFACE, l'achèvement des développements informatiques nécessaire à la traçabilité des créances consolidées est prévu pour la fin du premier semestre 2002.

La Cour note que la mise en place d'une comptabilité d'exercice du « compte État » n'est toujours pas achevée et que les opérations sur ce compte sont toujours suivies en comptabilité de caisse. Elle recommande que les différentes options possibles soient étudiées afin de refléter au mieux les engagements de l'État dans sa propre comptabilité. Elle demande, en outre, que la rémunération de la COFACE, qui s'élève à 67 M€ (439,5 MF) en 2001, fasse à l'avenir l'objet d'une ouverture de crédit en loi de finances.

(188) Le compte d'opérations n'a été débiteur qu'à cinq reprises et pour des périodes de temps limitées.

b) - La garantie donnée à la Caisse centrale de réassurance

La Caisse centrale de réassurance (CCR), agissant avec la garantie de l'État, est habilitée à couvrir des risques qui ne sont pas assurables sur le marché. Cette activité représente 63,2% du chiffre d'affaires de la CCR dont 61,6% pour le régime des catastrophes naturelles. Une convention passée entre le ministre de l'économie et des finances et le président de la CCR le 28 janvier 1993 a précisé les conditions d'engagement et de rémunération de la garantie de l'État et les modalités de comptabilisation des catégories de risques couvertes. Elle a été revue, par avenant signé en décembre 2001, pour définir les conditions de couverture du risque attentats.

Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été instauré par la loi du 13 juillet 1982. A la suite des tempêtes de 1999 et surtout des excès commis en matière d'indemnisation des risques sécheresse qui ont coûté au régime plus de 3,05 Md€ (20 MdF) depuis l'origine, l'État a dû consentir à la CCR une avance de 457 M€ (3 MdF) qui est engagée à 60% à fin 2001. Par arrêté du 5 septembre 2000, les conditions du régime ont été durcies, ce qui a permis à la CCR de reconstituer sa provision d'égalisation au niveau où elle se situait avant les tempêtes. Le seuil d'intervention de la garantie de l'État s'établissait à 650 M€ (4,3 MdF) au 1^{er} janvier 2002. La rémunération de la garantie était de 50,9 M€ (334 MF) pour l'exercice 2000.

La traduction de ces garanties dans les comptes de l'État n'est pas aisée. Deux approches sont envisageables. La première tendrait, au nom du principe de prudence, à constituer au passif du bilan de l'État une provision d'égalisation représentative des risques afférents à chacune des gestions. La seconde consisterait à inscrire en classe 8 le risque maximum d'appel en garantie pour un sinistre majeur tel qu'une crue centennale ou un séisme de forte amplitude dans le sud-est de la France.

3) - La protection des épargnants

En matière de protection de l'épargne et d'aide au logement, l'État prend des engagements significatifs de financement et de garantie.

Ainsi il accorde une prime d'épargne aux titulaires de produits d'épargne logement lors du retrait de leurs fonds. La charge budgétaire a atteint 1,58 Md€ (10,4 MdF) en 2001, en hausse de 12,8% sur 2000, et les engagements de financement peuvent être estimés entre 6,8 Md€ (44,3 MdF) et 9,8 (64 MdF).

En application de l'article L 312-1 du code de la construction et de l'habitat, l'État garantit la bonne fin des prêts d'accession à la propriété (PAP) qui sont gérés par le Crédit Foncier de France et représentent un encours de 6,63 Md€ (43,5 MdF).

Mais l'engagement principal porte sur la garantie des fonds d'épargne qui sont centralisés et gérés par la Caisse des dépôts et consignations⁽¹⁸⁹⁾ et qui représentent, au 31 décembre 2001, un total de 199,1 Md€ (1 306 MdF), intérêts capitalisés compris. Des règles inspirées de la réglementation bancaire ont été instaurées afin de rendre improbable la mise en jeu de la garantie. L'État a reçu 3,05 Md€ (20 MdF) en 2001 en rémunération de sa garantie, montant en hausse de 33,3% sur 2000 et de 100% sur 1999. Il engrange ainsi, chaque année,

(189) Ils sont constitués des dépôts collectés par les Caisses d'épargne sur le livret A, par la Caisse nationale d'épargne sur les produits qu'elle distribue, et par les établissements de crédit sur les livrets d'épargne populaire, en application des articles L 221-8 et L 518-26 du code monétaire et financier et de la loi de finances pour 1983 du 29 décembre 1982.

des recettes non fiscales qui n'ont leur traduction ni à l'actif de son bilan ni à son hors-bilan.

La Cour recommande que la comptabilité patrimoniale de l'État reflète les engagements de financement et de garantie qui ont été contractés à l'égard des établissements financiers collecteurs et des épargnants, tout en marquant nettement qu'il n'est pas propriétaire des fonds collectés.

D - LES ENGAGEMENTS DE FINANCEMENT

Les engagements de financement matérialisés par un acte juridique contraignant doivent être retracés en hors-bilan dès lors que leur mise en œuvre dépend de conditions dont l'État n'est pas maître. Plusieurs engagements semblent répondre à cette définition. Ce sont la décision du Conseil européen du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes et les contrats de plan État–Régions.

La décision du 29 septembre 2000, qui résulte de l'accord des chefs d'État et de gouvernement au Conseil européen de Berlin (24 et 25 mars 1999) et qui a été ratifiée par la loi n° 2001-1249 du 21 décembre 2001, modifie l'équilibre des différentes ressources, mais maintient le plafond des ressources propres à 1,27% du PNB des Communautés. Bien que tout soit fait pour que ce plafond ne soit jamais atteint, la France n'en est pas moins tenue, si le Conseil de l'Union européenne en décide ainsi, d'accepter l'augmentation des crédits pour paiements jusqu'à 1,27% du PNB de l'Union européenne.

Au vu du tableau des perspectives financières 2000-2006, annexé à l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, il conviendrait donc d'inscrire en hors-bilan la quote-part française correspondant à la marge de manœuvre non engagée, mais susceptible d'être appelée, soit 2,1 Md€ (13,8 MdF) au 31 décembre 2001.

Les contrats de plan État–Régions trouvent leur fondement dans la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. La Cour a analysé en détail l'exécution des contrats de plan de la troisième génération et a rendu compte de ses observations dans son rapport public pour 1998. Elle estimait notamment nécessaire que l'État s'assure des moyens de respecter ses engagements, quitte à en prendre moins. La quatrième génération des contrats de plan État–Régions a été mise en œuvre pour la période 2000-2006. L'engagement de financement pris par l'État s'élève à 18,3 Md€ (120 MdF) sur sept ans mais est conditionné par l'inscription de crédits budgétaires et leur approbation annuelle par le Parlement. Il n'est pas certain, dans ces conditions qu'il s'agisse d'un véritable engagement hors bilan. Mais il convient néanmoins de le recenser⁽¹⁹⁰⁾.

La Cour recommande que les engagements de financement pluriannuels vis-à-vis de tiers (collectivités locales, établissements publics, entreprises publiques ou privées, associations, etc.) soient systématiquement recensés afin d'éclairer le Parlement lors du vote des lois de finances.

⁽¹⁹⁰⁾ Les arrêts du Conseil d'État du 15 novembre 2000 relatifs à l'annulation du financement de la liaison fluviale Rhin-Rhône et l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 12 juillet 2001 abondent dans le sens d'un renforcement de la valeur juridique des contrats de plan État–Régions.

E - LA MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

La responsabilité de l'État est de plus en plus fréquemment mise en cause devant les différents ordres de juridiction pour faute ou même en l'absence de faute. Les contentieux sont suivis de manière dispersée, le plus souvent à l'échelon déconcentré.

Selon un recensement non exhaustif, plus de 16 800 procédures contentieuses, de nature et d'importance très variée, sont en cours devant les différents ordres de juridiction. En se limitant aux dossiers où les dommages et intérêts sont chiffrables, le risque financier maximum pourrait dépasser 2,5 Md€ (16,4 MdF). Cette estimation ne tient pas compte des conséquences de l'arrêt du Conseil d'État du 30 novembre 2001 (Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/M. Diop), qui pourraient se traduire, selon le règlement proposé par la direction du Budget, par un coût du rattrapage et des rappels de pension d'anciens combattants de 34,8 M€ (228 MF). Un autre arrêt récent du Conseil d'État de la même date, constatant que l'inaction de la Commission bancaire constituait une faute lourde, n'a pas non plus été pris en compte dans l'évaluation.

La Cour recommande que l'ensemble des procédures engagées contre l'État fasse l'objet d'une remontée d'information et d'une appréciation raisonnable de leur impact financier. Elle souhaite aussi que soit mise à l'étude, dans le cadre de l'élaboration du nouveau référentiel comptable, la question du provisionnement pour risques et charges de tout ou partie de ces contentieux.

F - LES ENGAGEMENTS DE RETRAITE

1) - Une nécessaire clarification de la notion d'engagement

Le régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) est un régime à prestations définies, dans lequel les droits des retraités sont fixés, la pension servie étant indépendante du montant des cotisations effectivement prélevées ou acquittées sur la rémunération de l'agent durant sa vie active. Les risques liés au vieillissement ne sont pas assumés par les agents mais par les contribuables, à moins que l'État ne décide de majorer les cotisations à la charge des agents ou de réduire le niveau des pensions servies. La charge nette résiduelle, qui pèse sur le budget de l'État et qui permet d'assurer l'équilibre global du régime, est condamné à croître, car le régime est structurellement déséquilibré à long terme.

Pour mesurer ce déséquilibre à législation constante, deux approches sont possibles. La première est essentiellement comptable et consiste à évaluer des engagements bruts, qui se définissent comme la somme actualisée des pensions à verser et qui représentent une charge différée. La seconde est plus économique et financière. Elle mesure également un stock, mais s'intéresse aux conditions de financement de celui-ci et privilégie des comparaisons dans le temps⁽¹⁹¹⁾.

Trois méthodes d'évaluation sont brièvement exposées dans le rapport de présentation du CGAF :

- la méthode des droits acquis suppose que le régime soit fermé et liquidé à la date de l'évaluation ; elle consiste à calculer, à législation constante, la somme actualisée des pensions versées aux retraités présents à la date d'évaluation et des pensions

⁽¹⁹¹⁾ Selon la définition qu'en donne l'OCDE, la « dette implicite » des régimes de retraite représente la différence entre les sommes actualisées des pensions versées par un régime de retraite et celles des cotisations reçues par le régime, à législation inchangée et à hypothèses économiques données.

auxquelles auraient droit les agents en activité s'ils prenaient leur retraite à cette même date, sachant que la pension de ces derniers ne sera servie qu'au moment de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite ;

- la méthode du système fermé diffère de la première méthode, en ce que le régime est liquidé à la date du décès du dernier cotisant actuel projeté à la fin de sa carrière normale et oblige à faire des hypothèses sur les évolutions futures de carrières des agents, l'âge de départ à la retraite et les versements de cotisations ;
- enfin, à la différence des deux premières méthodes, la méthode du système ouvert suppose que le régime continue à fonctionner pour une durée illimitée, ce qui oblige à faire des hypothèses sur les recrutements et à tenir compte des droits acquis par les futurs cotisants et de leurs cotisations.

Les deux dernières méthodes sont les plus couramment utilisées par les institutions multilatérales, car elles permettent de mesurer les effets des réformes engagées, mais nécessitent de faire de nombreuses hypothèses.

La méthode des droits acquis, qui est retenue en général pour les évaluations des régimes privés à prestations définies, paraît mieux adaptée au régime des PCMR, parce que l'objectif n'est pas d'établir une base de comparaison avec d'autres régimes de retraite et qu'aucune réforme n'a encore été décidée. Elle permet de mesurer, à une date donnée, des engagements bruts constitués des sommes futures des prestations à verser, sans avoir à faire des hypothèses de recrutements ou d'évolution de carrière. Elle diffère de la méthode retenue par le Conseil d'orientation des retraites (COR) qui mesure un besoin de financement correspondant à la contribution additionnelle que devra fournir l'État dans les années futures par rapport au taux de contribution implicite d'une année de référence (rapport entre la masse des pensions et la masse salariale, soit 49,74% hors charges de compensation en 2000.)

Les engagements bruts évalués selon la méthode des droits acquis ne constituent, en aucune manière, des engagements minima, dans la mesure où il n'est pas tenu compte des ajustements dynamiques du système ni des évolutions de la réglementation en vigueur. Ils n'appréhendent pas des flux, mais le risque comptable afférent à un stock dont l'écoulement s'étale sur une très longue période, les flux d'ayants cause étant, selon les calculs de la direction du budget, encore significatifs jusqu'en 2070. Il est donc essentiel, en présence de toute nouvelle évaluation, d'en montrer les limites.

2) - La sensibilité des résultats aux hypothèses retenues

Selon les estimations fournies par la direction du budget, la méthode des droits acquis conduit à évaluer les engagements bruts, pour les seules charges de pension des fonctionnaires titulaires, entre 43 et 57% du PIB, soit entre 600 Md€ (3 900 MdF) et 800 Md€ (5 300 MdF) compte tenu du choix du taux d'actualisation (respectivement 6% et 4%). Une nouvelle estimation faite en mars 2002, à partir du dernier recensement, des données de recrutement de l'année 2001 et des tables de mortalité révisées, a confirmé les ordres de grandeur.

Ces estimations sont à rapprocher des projections faites pour le COR qui mesurent entre 2000 et 2040 l'évolution du taux de cotisation implicite et du besoin de financement annuel additionnel en valeur constante pour équilibrer le régime selon trois scénarios (maintien des effectifs, maintien des recrutements et maintien des effectifs en pourcentage de la population active), soit, respectivement, par an à horizon 2040 80% et 35 à 40 Md€ (235 à 260 MdF), 83% et 38 Md€ (250 MdF) et 83% et 40 Md€ (260 MdF).

3) - L'urgence à disposer d'un cadre comptable complet et cohérent

Depuis 1999, le rapport de présentation du CGAF énumère succinctement les charges et les ressources du régime PCMR. Le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique, annexé tous les deux ans au PLF, présente aussi brièvement le régime juridique des pensions des fonctionnaires ainsi que quelques éléments chiffrés. Mais ces données ne rendent pas compte de la contribution réelle de l'État à l'équilibre du régime.

L'article 21 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances prévoit que les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires seront retracées dans un compte d'affectation spéciale, sans que la limite de 10% des crédits initiaux ait à s'appliquer.

Une mise en place rapide de ce compte aiderait à rendre plus transparent, en comptabilité budgétaire, le montant des dépenses et des recettes du régime et des charges de compensations inter-régimes.

La nouvelle loi organique ne donne pas d'indication particulière quant à la manière de traiter les engagements de retraite. Trois solutions méritent d'être étudiées.

- la première consisterait à porter au passif du bilan les engagements de retraite bruts, comme le font les États-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, mais ce choix ne serait pas cohérent avec la décision d'exclure la dette implicite de la dette publique au sens du traité de Maastricht ;
- la deuxième solution viserait à décrire en annexe les engagements bruts, si possible préalablement validés par un cabinet d'actuaire agréé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en précisant la portée et les limites des calculs, mais l'information comptable serait de portée limitée ;
- la troisième solution tendrait à suivre en annexe au bilan la dérive du besoin de financement additionnel calculé par exemple sur les dix ou vingt exercices suivants, mais des précautions devraient être prises pour expliquer la portée de l'engagement.

G - LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DES ENTREPRISES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Les engagements hors bilan des entreprises publiques sont susceptibles de remonter dans le hors-bilan de l'État lorsque leurs comptes seront consolidés avec ceux de l'État. Pour l'établissement de ses comptes annuels, l'État devrait avoir pour préoccupation de s'assurer que la valeur des participations comptabilisées au compte 26 ne se trouve pas affectée par une mauvaise évaluation des passifs et des engagements hors bilan de l'entreprise, y compris en matière de retraite.

TITRE 5 - ANNEXES

I - 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

En 2001, le budget des *charges communes* ne comprend plus, comme antérieurement, les crédits relatifs au paiement des cotisations patronales maladie incombant aux différents ministères, ceux-ci recevant directement, en loi de finances initiale, la dotation nécessaire au paiement de ces charges.

La totalisation des dépenses correspondantes au titre des agents titulaires s'élève à 4 012,9 M€ (26 323,2 MF) en 2001, soit une progression de 2,1% par rapport à 2000 (3 929,72 M€ [25 777,3 MF]).

Au titre de ses agents non titulaires, les cotisations d'assurance maladie ont atteint 191,9 M€ (1 258,7 MF) au titre de 2001, contre 197,5 M€ (1 295,7 MF) en 2000, soit une diminution de 2,9% (-9,4% en 2000, -3,1% en 1999).

Les cotisations d'assurance vieillesse ont été de 112,78 M€ (739,8 MF), soit une légère diminution de 0,12% par rapport à 2000 (112,9 M€ [740,6 MF]).

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 2001 a été fixé à 1 509,3 M€ (9 900 MF), en diminution de 0,8% par rapport au solde provisoire de 2000 (1 521,33 M€ [9 979,3 MF]). Les résultats provisoires des exercices antérieurs laissant apparaître un report de charges de 7,5 M€ (49 MF), la charge de l'État ressort provisoirement à 1 516,7 M€ (9 949 MF). Les versements au titre de cet exercice se sont élevés, pour le seul solde compensatoire, à 1 516 697 706,69 € (9 948 884 775,90 F), faisant apparaître un solde à nouveau de faible montant (146 401,05 € [960 327,94 F]).

Tableau 55 – Soldes compensatoires du régime des prestations familiales des personnels de l'État déclarés et dépenses de l'exercice les apurant (budget général)

en euros

	1999 Montants définitifs	2000 Montants définitifs	2001 Montants provisoires
CALCUL DU SOLDE			
Masse salariale N-1 déclarée : (3) _{N-1} =(1)	43 915 711 363,36	45 014 860 041,79	45 646 298 969,11
Taux d'augmentation appliqué à la masse salariale (2)	2,50%	1,40%	1,62%
Masse salariale N déclarée (3)=(1)x[1+(2)]	45 014 860 041,79	45 646 298 969,11	46 386 840 952,09
Cotisation en % fixée par arrêté (4)	5,20%	5,20%	5,20%
Cotisations dues (5)=(3)x(4)	2 340 772 722,17	2 373 607 546,39	2 412 115 729,51
Prestations versées par l'État (6)	876 018 608,42	844 652 938,71	902 803 080,08
Taux d'évolution constaté (N/N-1)	2,91%	-3,71%	6,44%
Solde compensatoire (7)=(5)-(6)	1 464 754 113,75	1 528 954 607,68	1 509 312 649,43
Taux d'évolution constaté (N/N-1)	2,21	4,38%	1,28%
OPÉRATIONS D'APUREMENT			
Versements sur douzièmes provisoires (8)	1 452 848 281,21	1 432 708 460,14	1 516 697 706,69
Solde d'exercice (9)=(7)-(8)	11 905 832,54	96 246 147,54	-7 385 057,27
Report du solde des exercices antérieurs (11) _{N-1} =(10)	-100 620 521,76	-88 714 689,22	7 531 458,32
Solde à nouveau (11)=(10)+(9)	-88 714 689,22	7 531 458,32	146 401,05
OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES			
Loi de finances initiale - Crédits ouverts (13)	1 515 343 231,34	1 557 876 507,15	1 509 245 270,65
Modification des crédits initiaux (14)	-62 372 990,91	-125 160 643,15	0
Ouvertures nettes de crédits (15)=(13)-(14)	1 452 970 240,43	1 432 715 864,00	1 509 245 270,65
OPÉRATIONS COMPTABILISÉES			
Total des imputations chapitre 33-91-10-10, du budget des charges communes (16)	1 452 909 449,58	1 432 724 453,92	1 516 710 801,35
Dépenses nettes d'apurement (17)=Report de (8)	1 452 848 281,21	1 432 708 460,14	1 516 697 706,69
Autres dépenses imputées chapitre 33-91-10-10, du budget des charges communes (18)=(16)-(17)	61 168,37	15 993,78	13 094,66

* Les modifications apportées aux crédits initiaux du chapitre 33-91 du budget des **charges communes** concernent l'article 40 relatif à la compensation vieillesse versée par l'État aux régimes sociaux.

Sources : direction du budget - Prévisions du 29 juin 2001- Projet le loi de finances 2000 et 2001

II - PRÉVISIONS INITIALES ET OPÉRATIONS DÉFINITIVES

en milliards d'euros

Nature des opérations	Prévisions initiales		Prévisions rectifiées		Opérations effectives		Opérations effectives 2000	
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges
I.- Opérations définitives								
A.- Budget général	289,9	319,7	302,2	359,2	297,8	329,4	289,2	318,5
B.- Comptes d'affectation spéciale	12,5	12,5	-11,9	-11,9	6,9	6,8	5,9	5,5
Total des opérations définitives (A+B)	302,4	332,2	290,4	347,3	304,7	336,2	295,0	324,0
Solde des opérations définitives		-29,8		-56,9		-31,5		-29,0
En MdF		-195,7		-373,5		-206,4		-190,2
II.- Opérations temporaires								
A.- Comptes d'affectation spéciale		0,0			0,0	0,0	0,0	0,0
B.- Comptes de commerce		0,0			3,4	3,9	17,1	16,6
C.- Prêts et avances								
1° Comptes de prêts	1,4	0,5			0,9	0,6	0,7	0,3
2° Comptes d'avances	56,2	55,6	-0,4	-0,6	61,1	61,0	63,1	63,7
D.- Autres comptes spéciaux								
1°.-Compte de règlement avec les gouvernements étrangers	0,0	0,0			0,0	0,0		0,0
2°.-Comptes d'opérations monétaires		0,1			2,8	2,4	1,4	3,7
Total des opérations temporaires	57,6	56,3	55,1	52,6	68,2	67,9	82,3	84,4
Solde des opérations temporaires		1,4		2,6		0,2		-2,0
En MdF		9,1		16,9		1,5		-13,4
Total général I + II	360,0	388,5	345,5	399,8	372,9	404,1	377,4	408,4
Solde général d'exécution		-28,4		-54,4		-31,2		-31,0
Solde d'exécution hors FMI et FSC						-32,1		-29,2
En MdF						-210,2		-191,2

III - RECETTES BUDGÉTAIRES 2001 - PRÉVISIONS ET RECETTES EFFECTIVES

en milliards d'euros

Nature des produits	Prévisions 2001		Exécution 2001	Ecart/LFI		Exécution 2000	Ecart 01/00		00/99
	LFI	LFR		Md€	%		Md€	%	
Recettes fiscales brutes	304,8	304,7	305,6	0,7	0,2%	296,2	9,4	3,2%	2,5%
Remboursements et dégrèvements (1)	-56,0	-61,4	-60,7	-4,7	8,4%	-56,1	-4,6	8,2%	11,9%
Produit fiscal net dont :	248,8	243,3	244,9	-4,0	-1,6%	240,1	4,8	2,0%	0,6%
impôt sur le revenu	52,4	53,4	53,5	1,0	1,9%	53,3	0,2	0,4%	4,7%
impôt sur les sociétés (net) (2)	42,8	41,2	40,7	-2,1	-4,9%	37,7	3,0	8,0%	7,6%
TIPP	25,3	23,2	23,4	-1,9	-7,5%	24,3	-0,8	-3,5%	-1,5%
TVA (nette)	109,0	106,0	105,2	-3,8	-3,5%	104,8	0,4	0,4%	2,4%
Divers	19,3	19,6	22,1	2,8	14,6%	20,1	2,0	10,2%	-22,3%
Recettes non fiscales (hors FSC)	31,9	33,4	33,9	2,0	6,2%	30,5	3,4	11,1%	18,8%
Prélèvements sur recettes	-46,8	-43,7	-46,2	0,6	-1,3%	-43,5	-2,7	6,2%	6,6%
au profit des collectivités territoriales	-31,7	-31,7	-31,7	-0,1	0,2%	-28,9	-2,9	9,9%	7,2%
au profit de l'Union européenne	-15,2	-12,1	-14,5	0,7	-4,4%	-14,7	0,2	-1,2%	5,6%
Total des recettes nettes	233,9	233,0	232,5	-1,4	-0,6%	227,0	5,5	2,4%	1,6%
Fonds de concours (3)	néant	néant	4,6	n.s.		6,0	-1,4	-23,7%	-13,3%
Total des recettes du budget général	233,9	233,0	237,1	3,1	1,3%	233,0	4,0	1,7%	1,1%
En MdF	1 534,4	1 528,5	1 554,9	20,5		1 528,4	26,5		

(1) hors article 50 "produits divers"

(2) non compris l'impôt sur les sociétés perçu par voie de rôles portés à la ligne divers
obligation d'évaluer divers produits en loi de finances initiale n'est pas applicable aux fonds de concours

(3) l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui fait

IV - ENSEMBLE DES CHARGES - PRÉVISIONS ET RÉALISATION

en millions d'euros

	Crédits initiaux		Crédits disponibles		Dépenses effectives			
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	Variation 01/00	Variation 00/99
I.- Dépenses ordinaires								
A.- Services civils								
Titre I : Dette publique	89 425	95 862	94 763	101 155	95 386	100 626	5,5%	5,9%
Titre II : Pouvoirs publics	723	748	732	756	732	756	3,2%	3,0%
Titre III : Moyens des services	96 276	98 423	106 778	109 904	105 066	108 314	3,1%	2,7%
Titre IV : Interventions publiques	71 120	75 172	76 789	79 085	73 935	75 529	2,2%	-5,1%
Sous-total A	257 544	270 205	279 063	290 901	275 119	285 224	3,7%	1,5%
B.- Services militaires								
Titre III : Moyens des services	24 373	24 591	17 247	17 417	16 939	17 023	0,5%	1,6%
Total des dépenses ordinaires	281 917	294 797	296 310	308 318	292 058	302 247	3,5%	1,5%
II.- Dépenses en capital								
A.- Services civils								
Titre V : Investissements exécutés par l'État	2 459	2 434	5 746	6 134	3 359	3 770	12,2%	-1,6%
Titre VI : Subventions accordées par l'État	9 896	9 788	17 778	17 744	12 367	12 534	1,3%	5,3%
Titre VII : Réparation des dommages de guerre				3	0	0		
Sous-total A	12 355	12 223	23 527	23 881	15 726	16 304	3,7%	3,7%
B.- Services militaires								
Titre V : Investissements exécutés par l'État	12 156	12 273	11 322	11 555	10 457	10 564	1,0%	1,1%
Titre VI : Subventions accordées par l'État	490	445	316	284	232	261	12,5%	28,9%
Sous-total B	12 646	12 718	11 637	11 839	10 689	10 825	1,3%	1,6%
Total des dépenses en capital	25 001	24 941	35 165	35 720	26 415	27 129	2,7%	2,9%
Total général	306 919	319 737	331 475	344 038	318 473	329 376	3,4%	1,6%
En MF	2 013 254	2 097 340	2 174 332	2 256 699	2 089 037	2 160 520	3,4%	1,6%

V - ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU TITRE III

en millions d'euros

TITRE III	Dépenses nettes				Évolution			Glissement annuel 2001/1998
	1998	1999	2000	2001	1999/1998	2000/1999	2001/2000	
Budgets civils								
1. Rémunérations d'activité	46 757,4	47 887,7	49 553,4	51 000,1	2,4%	3,5%	2,9%	2,9%
2. Pensions et allocations (y compris pensions militaires)	27 087,9	28 000,3	29 332,7	30 450,2	3,4%	4,8%	3,8%	4,0%
3. Charges sociales	10 769,2	11 172,8	10 447,1	10 431,6	3,7%	-6,5%	-0,1%	-1,1%
Sous-total dépenses de personnel	84 614,4	87 060,7	89 333,2	91 881,8	2,9%	2,6%	2,9%	2,8%
4. Matériel et fonctionnement des services	4 151,5	4 183,2	3 444,0	3 663,7	0,8%	-17,7%	6,4%	-4,1%
5. Travaux d'entretien	245,6	236,5	291,9	259,0	-3,7%	23,4%	-11,3%	1,8%
6. Subventions de fonctionnement	8 635,6	8 114,7	8 432,2	8 768,7	-6,0%	3,9%	4,0%	0,5%
7. Dépenses diverses	2 584,6	2 738,8	3 564,3	3 741,0	6,0%	30,1%	5,0%	13,1%
Sous-total autres dépenses	15 617,3	15 273,2	15 732,3	16 432,4	-2,2%	3,0%	4,4%	1,7%
Total budgets civils	100 231,8	102 334,0	105 065,5	108 314,2	2,1%	2,7%	3,1%	2,6%
Défense								
1. Rémunérations d'activité	11 558,4	11 656,1	11 761,1	11 932,6	0,8%	0,9%	1,5%	1,1%
3. Charges sociales	1 237,0	1 271,9	1 313,8	1 320,1	2,8%	3,3%	0,5%	2,2%
Sous-total dépenses de personnel	12 795,4	12 928,0	13 074,9	13 252,7	1,0%	1,1%	-89,9%	1,2%
4. Matériel et fonctionnement des services	3 469,6	3 293,4	3 484,4	3 394,9	-5,1%	5,8%	-2,6%	-0,7%
6. Subventions de fonctionnement	183,6	162,1	155,8	177,8	-11,7%	-3,9%	14,1%	-1,1%
7. Dépenses diverses	251,6	284,9	223,9	197,5	13,2%	-21,4%	-11,8%	-7,8%
Sous-total autres dépenses	3 904,7	3 740,4	3 864,1	3 770,1	-4,2%	3,3%	-2,4%	-1,2%
Total Défense	16 700,1	16 668,4	16 939,0	17 022,8	-0,2%	1,6%	0,5%	0,6%
Total budget général	116 931,9	119 002,3	122 004,6	125 337,0	1,8%	2,5%	2,7%	2,3%
En MF	767 022,8	780 603,9	800 297,4	822 156,9				

VI - VENTILATION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRE ET MINISTÈRE

en millions d'euros

Budgets	Titre 1	Titre 2	Titre 3	Titre 4	Titre 5	Titre 6	Titre 7	Totaux	Part
A. Services civils									
Affaires étrangères			1 445	1 783	78	256		3 562	1,1%
Agriculture et pêche			1 555	4 147	19	468		6 188	1,9%
<i>Aménagement du territoire et environnement</i>									
I. Aménagement du territoire			12	51		215		278	n.s.
II. Environnement			107	286	86	78		557	n.s.
Anciens combattants			44	3 455				3 500	1,1%
Culture et communication			1 131	658	299	260		2 348	n.s.
<i>Économie, finances et industrie</i>									
I. Charges communes	100 626	756	34 226	3 737		443		139 787	42,4%
II. Économie, finances et industrie			8 861	2 291	299	2 292		13 742	4,2%
<i>Ed. nationale, recherche et tech.</i>									
I. Enseignement scolaire			34 494	7 109	86	13		41 702	12,7%
II. Enseignement supérieur			6 432	1 260	79	712		8 483	2,6%
III. Recherche			2 758	1 217	1	2 230		6 206	1,9%
<i>Emploi et solidarité</i>									
I. Emploi			1 590	14 731	4	79		16 404	5,0%
II. Santé et solidarité			803	13 412	10	74		14 300	4,3%
III. Ville			20	224	1	100		346	n.s.
<i>Equip., log., trans. et tourisme</i>									
I. Services communs			3 313	1	29	62	0	3 405	1,0%
II. Urbanisme et logement			9	5 142	39	1 662		6 852	2,1%
1. Transports			230	7 148	2 049	395		9 823	3,0%
2. Sécurité routière			55	3	50	0		108	n.s.
IV. Mer			43	859	85	4		991	n.s.
V. Tourisme			16	43		14		73	n.s.
Intérieur et décentralisation			6 717	6 347	259	2 743		16 065	4,9%
Jeunesse et sports			307	188	7	6		508	n.s.
Justice			3 441	240	254	0		3 935	1,2%
Outre-mer			175	574	6	321		1 076	n.s.
<i>Services du Premier ministre</i>									
I. Services généraux			466	614	25	107		1 211	n.s.
II. SGDN			21		5			26	n.s.
III. Conseil économique et social			30		1			31	n.s.
IV. Plan			14	9		0		24	n.s.
Total des services civils	100 626	756	108 314	75 529	3 770	12 534	0	301 529	91,5%
En MF	660 061	4 957	710 495	495 437	24 728	82 220	1	1 977 897	91,5%
B - Services militaires			17 023		10 564	261		27 848	8,5%
Total du budget général	100 626	756	125 337	75 529	14 334	12 795	0	329 376	100%
En MF	660 061	4 957	822 157	495 437	94 026	83 930	1	2 160 568	100%

VII - DÉPENSES CIVILES DU TITRE III PAR BUDGET ET PAR PARTIE

en millions d'euros

Dépenses nettes 2001	Partie 31	Partie 32	Partie 33	Partie 34	Partie 35	Partie 36	Partie 37	Total 2001	Total 2000	Var. 01/00
Affaires étrangères	716,4		39,6	280,4		324,2	84,7	1 445,3	1 387,7	4,1%
Agriculture et pêche	1 055,5		149,8	126,7	25,7	139,3	58,1	1 555,1	1 481,0	5,0%
I. Aménagement du territoire	4,2		1,0	6,4				11,6	9,4	23,1%
II. Environnement	1,9		1,1	66,7		36,7	0,8	107,1	92,8	15,4%
Anciens combattants						44,3		44,3	43,8	1,0%
Culture et communication	394,0		63,1	94,5	14,1	564,7	0,4	1 130,8	1 107,3	2,1%
I. Charges communes		30 450,1	3 775,1			0,8		34 226,0	33 353,2	2,6%
II. Économie, finances et industrie	6 067,1		489,8	948,9		161,3	1 193,8	8 860,8	8 479,9	4,5%
I. Enseignement scolaire	28 192,3		3 932,6	306,0		1 731,0	332,2	34 494,0	33 614,1	2,6%
II. Enseignement supérieur	4 430,9		641,6	7,4		1 345,7	5,9	6 431,6	6 084,6	5,7%
III. Recherche				5,5		2 752,2	0,4	2 758,0	2 787,4	-1,1%
I. Emploi	288,4		47,5	75,1		1 095,5	83,2	1 589,7	1 552,0	2,4%
II. Santé et solidarité	451,7		68,3	188,0		74,7	20,2	802,8	785,1	2,3%
III. Ville							20,0	20,0	15,1	32,5%
I. Services communs	2 357,1		316,2	382,8		234,2	22,8	3 313,1	3 153,3	n.s.
II. Urbanisme et logement				2,0		5,3	1,5	8,9	5,5	62,3%
1. Transports					174,1	49,0	7,2	230,3	1,5	n.s.
2. Sécurité routière					25,6		29,2	54,8	55,4	-1,0%
IV. mer	0,6		0,3	20,5	19,6	1,5		42,5	39,4	8,0%
V. Tourisme	6,8		1,3	8,3			0,0	16,4	13,7	19,9%
Intérieur et décentralisation	4 679,5		518,0	786,4		66,2	667,1	6 717,2	6 354,3	5,7%
Jeunesse et sports	223,0		32,0	39,6		12,4	0,0	307,1	296,6	3,5%
Justice	1 902,7		228,9	149,1		68,2	1 092,0	3 440,9	3 289,9	4,6%
Outre-mer	127,7		10,2	27,7		2,5	6,6	174,6	167,0	4,6%
I. Services généraux	55,5		111,9	125,5		57,5	115,2	465,5	467,3	-0,4%
II. SGD	9,7		1,6	8,2		1,5		20,9	17,1	22,1%
III. Conseil économique et social	27,4			3,1				30,4	28,2	7,8%
IV. Plan	7,7		1,7	5,0				14,4	13,3	7,9%
Total	51 000,1	30 450,1	10 431,6	3 663,7	259,0	8 768,7	3 741,0	108 314,2	105 065,5	3,1%
Défense	11 932,6	0,0	1 320,1	3 394,9		177,8	197,5	17 022,8	16 939,0	0,5%
Total général	62 932,7	30 450,1	11 751,6	7 058,6	259,0	8 946,5	3 938,5	125 337,0	122 004,6	2,7%
En MF	412 811,2	199 739,6	77 085,7	46 301,1	1 698,9	58 685,1	25 834,6	822 156,9	800 297,4	2,7%

VIII - DÉPENSES DU TITRE IV - BUDGETS CIVILS - 1997 - 2001

en millions d'euros

TITRE IV	Dépenses nettes					Évolution en %			
	1997	1998	1999	2000	2001	1998/1997	1999/1998	2000/1999	2001/2000
1 - Interventions politiques et administratives	3 260,0	3 474,8	4 762,5	3 796,4	6 694,1	6,6%	37,1%	-20,3%	76,3%
2 - Action internationale	1 440,3	1 443,0	1 515,0	1 704,0	1 831,2	0,2%	5,0%	12,5%	7,5%
3 - Action éducative et culturelle	13 300,6	13 876,5	15 129,4	15 335,1	15 595,4	4,3%	9,0%	1,4%	1,7%
4 - Action économique, encouragements et interventions économiques	23 610,9	22 510,6	21 598,9	16 928,9	15 770,7	-4,7%	-4,1%	-21,6%	-6,8%
5 - Subventions aux entreprises d'intérêt national	3 768,4	3 846,6	5 204,8	5 426,2	5 356,7	2,1%	35,3%	4,3%	-1,3%
6 - Action sociale - Assistance et solidarité	24 670,1	24 203,2	25 913,8	27 041,4	26 755,2	-1,9%	7,1%	4,4%	-1,1%
7 - Action sociale - Prévoyance	3 923,8	3 966,2	3 819,7	3 703,6	3 525,6	1,1%	-3,7%	-3,0%	-4,8%
TOTAL	73 974,1	73 320,9	77 944,0	73 935,5	75 528,9	-0,9%	6,3%	-5,1%	2,2%
En MF	485 238,2	480 953,8	511 278,8	484 984,8	495 436,9				

IX - DÉPENSES CIVILES DU TITRE IV PAR BUDGET ET PAR PARTIE

en millions d'euros

Dépenses nettes 2001	Partie 41	Partie 42	Partie 43	Partie 44	Partie 45	Partie 46	Partie 47	Total 01	Total 00	Var. 01/00
Affaires étrangères	29	1 731				23		1 783	1 666	7,1%
Agriculture et pêche			554	3 578		14		4 147	3 781	9,7%
I. Aménagement du territoire				51				51	37,96	34,6%
II. Environnement				286				286	90,71	215,6%
Anciens combattants						3 368	87	3 455	3 561	-3,0%
Culture et communication			658					658	626	5,1%
I. Charges communes	156			1 724		1 857		3 737	4 000	-6,6%
II. Économie, finances et industrie	9	95	8	1 289	831	58		2 291	2 372	-3,4%
I. Enseignement scolaire	31		7 078					7 109	6 911	2,9%
II. Enseignement supérieur			1 260					1 260	1 358	-7,3%
III. Recherche			413		804			1 217	1 208	0,8%
I. Emploi			5 134	8 235		1 362		14 731	16 913	-12,9%
II. Santé et solidarité		5	274			12 767	366	13 412	13 343	0,5%
III. Ville						224		224	165	35,7%
I. Services communs				1				1	1,52	-8,6%
II. Urbanisme et logement				39		5 104		5 142	5 397	-4,7%
1. Transports			5	34	3 656	1 089	2 364	7 148	7 040	n.s.
2. Sécurité routière				3				3	3,05	-10,2%
IV. mer			18	61	66	5	708	859	846	1,5%
V. Tourisme				43				43	42,84	0,7%
Intérieur et décentralisation	6 316					31		6 347	3 466	83,1%
Jeunesse et sports			188					188	184	2,5%
Justice	15					225		240	223	7,4%
Outre-mer	105			418		52		574	477	20,4%
I. Services généraux	34		4			576		614	212	189,8%
IV. Plan				9				9	8,69	1,0%
Total	6 694	1 831	15 595	15 771	5 357	26 755	3 526	75 529	73 933	2,2%
En MF	43 910	12 012	102 299	103 449	35 138	175 502	23 126	495 437	484 971	2,2%

X - TITRE V - CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES

en millions d'euros

	Crédits initiaux		Δ	Crédits ouverts		Δ	Dépenses nettes		Δ
	2000	2001		2000	2001		2000	2001	
Affaires étrangères	60,7	47,2	-22,2%	166,2	129,6	-22,0%	117,9	77,6	-34,2%
Agriculture et pêche	12,6	14,0	11,2%	27,4	29,8	8,6%	13,7	18,6	36,3%
<i>Aménagement du territoire et environnement</i>									
II. Environnement	43,7	37,4	-14,4%	200,4	127,6	-36,4%	122,3	85,6	-30,0%
Culture et communication	285,3	296,3	3,8%	556,2	621,3	11,7%	278,0	299,4	7,7%
<i>Économie, finances et industrie</i>									
I. Charges communes									
II. Économie, finances et industrie	272,7	137,1	-49,7%	937,3	908,3	-3,1%	225,4	298,9	32,6%
<i>Ed. nationale et recherche.</i>									
I. Enseignement scolaire	88,8	87,7	-1,2%	136,6	123,3	-9,7%	99,3	86,5	-12,9%
II. Enseignement supérieur	70,1	92,4	31,7%	234,8	253,3	7,9%	100,4	78,9	-21,4%
III. Recherche	0,9	1,0	8,8%	1,3	1,0	-21,3%	1,3	1,0	-22,0%
<i>Emploi et solidarité</i>									
I. Emploi	11,3	9,7	-14,6%	29,6	23,1	-22,2%	10,3	4,3	-58,5%
II. Santé et solidarité	16,0	9,0	-43,8%	41,2	43,8	6,5%	18,0	10,2	-43,5%
III. Ville	0,9	0,9	0,0%	1,8	1,6	-10,4%	1,1	0,9	-15,5%
<i>Equip., log., trans. et tourisme</i>									
I. Services communs	14,8	16,4	10,9%	67,1	74,3	10,8%	25,0	28,7	15,0%
II. Urbanisme et logement	25,0	36,7	46,9%	60,6	56,6	-6,5%	33,8	38,7	14,3%
III. Transports									
1. Transports	3,3	1 027,9	n.s.	5,1	2 500,3	n.s.	3,0	2 049,2	n.s.
2. Sécurité routière	756,5	31,7	n.s.	1 755,8	61,3	n.s.	1 554,0	50,2	n.s.
IV. mer	52,2	46,0	-11,8%	149,5	134,0	-10,4%	80,0	85,3	6,6%
V. Tourisme	0,0	0,0		0,4	0,4		0,0	0,0	
Intérieur et décentralisation	247,1	289,8	17,3%	357,3	440,6	23,3%	183,8	258,7	40,8%
Jeunesse et sports	6,8	3,5	-48,2%	18,9	13,6	-28,3%	9,5	6,7	-30,1%
Justice	201,4	204,6	1,6%	408,3	412,5	1,0%	187,4	254,1	35,6%
Outre-mer	6,1	5,0	-18,3%	9,9	10,0	1,3%	7,4	6,0	-18,8%
<i>Services du Premier ministre</i>									
I. Services généraux	35,3	32,3	-8,5%	148,6	158,0	6,3%	23,5	25,1	7,0%
II. SGDN	5,0	7,0	39,4%	14,5	9,0	-37,9%	4,3	4,7	11,5%
III. Conseil économique et social	0,7	0,8	24,2%	0,9	1,0	11,4%	0,7	0,5	-27,4%
Total des budgets civils	2 458,6	2 434,3	-1,0%	5 746,0	6 134,1	6,8%	3 358,7	3 769,7	12,2%
Défense	12 156,1	12 273,2	1,0%	11 321,7	11 554,9	2,1%	10 457,2	10 564,4	1,0%
Total général	14 614,7	14 707,5	0,6%	17 067,7	17 689,0	3,6%	13 815,9	14 334,2	3,8%
En MF	95 866	96 475	0,6%	111 957	116 032	3,6%	90 626	94 026	3,8%

XI - TITRE VI - CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES

en millions d'euros

	Crédits initiaux		Δ	Crédits ouverts		Δ	Dépenses nettes		Δ
	2000	2001		2000	2001		2000	2001	
Affaires étrangères	291,6	259,2	-11,1%	296,9	304,0	2,4%	275,9	256,4	-7,1%
Agriculture et pêche	155,4	177,2	14,0%	1 042,4	796,7	-23,6%	517,1	467,6	-9,6%
<i>Aménagement du territoire et environnement</i>									
I. Aménagement du territoire	207,8	164,3	-20,9%	311,6	248,2	-20,3%	226,6	215,1	-5,1%
II. Environnement	331,2	152,2	-54,0%	562,4	528,5	-6,0%	156,8	77,7	-50,5%
Culture et communication	257,9	265,8	3,1%	350,0	355,2	1,5%	255,3	260,2	1,9%
<i>Économie, finances et industrie</i>									
I. Charges communes	266,8	213,4	-20,0%	714,0	729,6	2,2%	360,7	442,9	22,8%
II. Économie, finances et industrie	1 202,5	1 176,3	-2,2%	2 829,8	2 679,9	-5,3%	2 386,5	2 291,6	-4,0%
<i>Ed. nationale et recherche.</i>									
I. Enseignement scolaire	13,6	17,9	31,3%	22,4	31,2	39,5%	9,0	13,2	46,1%
II. Enseignement supérieur	754,4	745,4	-1,2%	849,6	884,3	4,1%	731,3	712,4	-2,6%
III. Recherche	2 021,8	2 128,8	5,3%	2 286,7	2 313,1	1,2%	2 215,1	2 230,2	0,7%
<i>Emploi et solidarité</i>									
I. Emploi	74,6	66,4	-11,0%	120,5	130,1	7,9%	56,8	78,7	38,7%
II. Santé et solidarité	100,3	57,2	-43,0%	217,1	193,0	-11,1%	79,2	74,4	-6,0%
III. Ville	46,3	78,0	68,5%	156,5	149,0	-4,8%	74,6	100,5	34,7%
<i>Equip., log., trans. et tourisme</i>									
I. Services communs	13,5	60,4	n.s.	43,8	92,0	n.s.	19,8	61,9	n.s.
II. Urbanisme et logement	1 932,1	1 895,0	-1,9%	1 969,7	1 913,8	-2,8%	1 764,5	1 661,8	-5,8%
III. Transports									
1. Transports	166,1	291,1	n.s.	228,8	694,1	n.s.	171,8	394,7	n.s.
2. Sécurité routière	25,4	0,6	n.s.	36,3	1,4	n.s.	22,8	0,5	n.s.
IV. mer	4,3	3,4	-21,5%	31,9	28,2	-11,5%	16,8	4,0	-76,4%
V. Tourisme	8,3	8,4	1,3%	29,3	28,6	-2,4%	9,9	13,9	40,8%
Intérieur et décentralisation	1 725,1	1 773,9	2,8%	5 035,9	4 946,7	-1,8%	2 665,8	2 742,7	2,9%
Jeunesse et sports	8,3	5,8	-30,2%	11,6	9,8	-15,6%	4,7	6,0	28,6%
Justice	0,6	0,3	-50,8%	2,6	2,5	-4,6%	0,4	0,1	-72,1%
Outre-mer	246,3	246,8	0,2%	476,9	458,2	-3,9%	303,2	320,8	5,8%
<i>Services du Premier ministre</i>									
I. Services généraux	0,0	0,0		106,7	224,8			106,7	
IV. Plan	0,7	0,5	-24,3%	0,8	1,1	35,4%	0,6	0,4	-29,1%
Total des budgets civils	9 896,4	9 788,3	-1,1%	17 778,3	17 743,9	-0,2%	12 367,5	12 534,4	1,3%
Défense	490,4	445,1	-9,2%	315,7	284,2	-10,0%	231,7	260,6	12,5%
Total général	10 386,8	10 233,3	-1,5%	18 094,0	18 028,1	-0,4%	12 599,2	12 795,0	1,6%
En MF	68 132,7	67 126,1	-1,5%	118 689,0	118 256,4	-0,4%	82 645,2	83 929,8	1,6%

XII - MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX

en millions d'euros

	LFI	LFR	DA	Annul.	VTR	FDC	reports 00 sur 01	Total	Ouvr- tures	Reports 01 sur 02
Affaires étrangères	3 368	192		-19	-36	18	394	549	3 917	-349
Agriculture et pêche	5 107	155	340	-230	-280	1 037	1 217	2 239	7 345	-1 147
I. Aménagement du territoire	267	0		-35	-7	3	153	114	382	-103
II. Environnement	716	6		-52	-88	9	514	388	1 105	-545
Anciens combattants	3 627			-78	2	1	2	-74	3 554	-1
Culture et communication	2 549	6	1	-38	-222	68	389	204	2 754	-434
I. Charges communes	109 887	6 059	91	-280	24 377		444	30 692	140 579	-389
II. Économie, finances et industrie	14 143	172	1	-153	-628	131	1 613	1 136	15 279	-1 570
I. Enseignement scolaire	50 620	28	1	-105	-8 990	21	222	-8 822	41 797	-196
II. Enseignement supérieur	8 546	9	9	-101	61	23	316	317	8 863	-403
III. Recherche	6 157			-118	164		106	153	6 310	-104
I. Emploi	17 133	186	0	-210	-1 290	694	1 387	766	17 899	-1 583
II. Santé et solidarité	14 447	415	38	-117	-179	18	296	471	14 918	-606
III. Ville	367			-23	14	0	115	107	475	-127
I. Services communs	4 103	20		-13	-776	141	120	-508	3 595	-125
II. Urbanisme et logement	7 433	2		-266	-135	0	261	-139	7 294	-442
1. Transports terrestres	8 637	152		-40	4	768	1 080	1 964	10 601	-774
2. Sécurité routière	91			-2	-1	20	19	36	128	-19
IV. mer	1 024	13	6	-33	-67	32	108	57	1 081	-90
V. Tourisme	74	9		-6	-6		30	28	102	-28
Intérieur et décentralisation	16 980	165	0	-71	-1 770	835	2 812	1 970	18 950	-2 861
Jeunesse et sports	523			-13	2	2	27	18	540	-25
Justice	4 435	4		-46	-390	5	388	-39	4 396	-354
Outre-mer	1 041	43		-45	17	1	223	238	1 278	-201
I. Services généraux	1 066	283		-24	-61	2	281	481	1 546	-319
II. SGDN	29	2		-1	-10		11	3	32	-6
III. Conseil économique et social	31						0	0	31	
IV. Plan	26	0			1	0	4	5	31	-7
Défense	37 310	139	513	-926	-9 705	714	1 212	-8 053	29 257	-1 328
Total	319 737	8 059	1 000	-3 047	0	4 543	13 746	24 301	344 038	-14 136
En MF	2 097 340	52 862	6 558	-19 985	0	29 798	90 170	159 403	2 256 743	-92 724

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

XIII - 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

Tableau 56 - Subventions exceptionnelles versées aux communes au titre de l'article L.2335-2 en 2001

Communes bénéficiaires	Avis de la CRC	Montant (F)	Montant (€)
Le Teil (Ardèche)	N° 2001-229 du 29-08-01	200 000	30 489,80
Wassigny (Ardennes)	N° 2001-09 du 12-07-01	100 000	15 244,90
Conques (Aveyron)	N° 2001-270 du 06-09-01	200 000	30 489,80
Château Bernard (Isère)	N° 2001-234 du 29-08-01	140 000	21 342,86
Lans en Vercors (Isère)	N° 2001-183 du 11-07-01	550 000	83 846,96
Gresse en Vercors (Isère)	N° 2001-189 du 17-07-01	1 500 000	228 673,53
St Pierre d'Entremont (Isère)	N° 2001-178 du 17-07-01	900 000	137 204,12
St Pierre de Chartreuse (Isère)	N° 2001-235 du 29-08-01	700 000	106 714,31
Villeneuve sur Lot (Lot et Garonne)	N° 2001-091 du 19-07-01	1 500 000	228 673,53
Sotteville sous Val (Seine Maritime)	N° 2001-11 du 26-07-01	400 000	60 979,61
Roissy en Brie (Seine et Marne)	Du 02-07-01	1 500 000	228 673,53
Blan (Tarn)	N° 2001-260 du 23-08-01	140 000	21 342,86
Le Luc en Provence (Var)	Du 13-06-00	1 500 000	228 673,53

. Les concours imputés au budget du secrétariat d'État à l'outre-mer

Aucune subvention n'a été versée par le secrétariat d'État à l'outre-mer à ce titre.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET

La Cour des Comptes a bien voulu me faire parvenir son projet de rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour l'exercice 2001. Ce document, prévu par les textes organiques relatifs aux lois de finances, apporte une information essentielle au Parlement dans le cadre de l'examen du Projet de Loi de Règlement de l'année 2001. Celui-ci sera déposé par le Gouvernement auprès des assemblées avant le 30 juin 2002, conformément aux dispositions de la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} août 2001, et devra faire l'objet d'un premier débat devant ces assemblées avant que ne débute l'examen du Projet de Loi de Finances pour 2003.

Une véritable procédure contradictoire, basée sur des échanges itératifs largement informels entre la Cour et les directions du ministère des finances a permis, malgré les délais raccourcis de la procédure, de lever les questions de forme, et de cerner les divergences. Dans le cadre de cette procédure, la Cour a bien voulu tenir compte d'un certain nombre d'observations formulées par mes services. Toutefois, certaines de ces divergences subsistent, sur lesquelles je souhaite attirer plus formellement votre attention. Mes observations ont trait exclusivement à la technique budgétaire et ne portent évidemment pas, à ce stade, sur les questions de fond liées à la gestion 2001 ou à celle des années suivantes.

■ En premier lieu, la Cour souhaite désormais réaliser un exercice rétrospectif d'analyse des écarts entre prévisions et réalisations des recettes fiscales. Toutefois, l'approche retenue dans le cadre de cette première analyse (pages 33 à 35) limite la portée de l'analyse. Comme le note la Cour, en effet, la comparaison rapide des recettes entre leur niveau prévu en PLF et leur niveau finalement exécuté ne tient pas compte des mesures fiscales intervenues en cours d'année (en LFR notamment) qui peuvent affecter de manière très significative ce niveau ; par ailleurs, cette comparaison est effectuée sur la base des recettes fiscales brutes.

Or seule une analyse portant sur l'agrégat des recettes fiscales nettes est pertinente d'un point de vue économique : cela est particulièrement clair dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée ou de l'impôt sur les sociétés, impôts pour lesquels est opérée une prévision de recette nette qui repose directement sur les hypothèses économiques, puis une ventilation entre recettes brutes et remboursements qui découle, quant à elle, de règles d'imputations comptables ou de choix de comportement des contribuables⁽¹⁹²⁾. L'analyse des écarts entre prévision et réalisation sur les recettes brutes n'est donc pas significative. La Cour met d'ailleurs en avant les recettes nettes dans l'introduction de son rapport, ainsi que dans le détail de l'analyse des recettes. Par souci de cohérence comme de pertinence, un exercice d'analyse rétrospective des prévisions du PLF devrait porter sur les recettes fiscales nettes, après neutralisation des effets de mesures intervenues en cours d'année.

■ En second lieu, la Cour critique le traitement budgétaire de la prime pour l'emploi (PPE) (pages 36 à 37).

A cet égard, il convient de souligner qu'il n'y a pas eu de « transposition » dans la comptabilité budgétaire du traitement réalisé en comptabilité nationale. La loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 a, de manière très claire, institué un droit à récupération fiscale dénommé prime pour l'emploi en précisant que " *si l'impôt sur le revenu (après prise en compte des réductions d'impôt, avoir*

(192) A titre d'exemple, une entreprise assujettie à la TVA qui dispose à un moment donné d'un crédit de TVA vis-à-vis de l'administration, peut, sous certaines conditions, opérer un arbitrage entre déduire ce crédit du montant de TVA qu'elle doit reverser à l'administration fiscale, le cas échéant sur plusieurs mois, ou bien en demander le remboursement direct. Selon le choix qu'elle opère, le partage entre les montants de TVA brute et de remboursement seront affectés, mais pas celui de TVA nette qui reflète le vrai prélèvement économique à la production.

fiscal et autres crédits d'impôt) n'est pas dû, ou si son montant est inférieur à la prime, la différence est versée aux intéressés. Ce versement suit les règles applicables en matière d'excédent de versement". Le Conseil constitutionnel a implicitement validé ce traitement à l'occasion de l'examen de la constitutionnalité de loi de finances pour 2002. Les règles d'imputation budgétaire suivies par le comptable public découlent de manière directe des termes de la loi rappelés ci-dessus : ces règles sont les mêmes que celles utilisées pour l'enregistrement comptable des déductions et crédits fiscaux.

Ainsi, sur le plan comptable, les excédents de versement sont traités selon le régime de la dépense sans ordonnancement (DSO) prévu par l'article 31 du décret portant règlement général sur la comptabilité publique. Il en résulte que les dépenses liées aux remboursements d'excédents de versement font l'objet d'une imputation budgétaire au chapitre 15-01 *"Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes"* du budget des charges communes.

Par souci de parallélisme et pour respecter les termes de la loi, c'est le même dispositif comptable qui a été retenu pour les versements liés à la prime pour l'emploi, avec, par souci d'une bonne information du Parlement, la création au sein du chapitre 15-01 d'un paragraphe spécifique 42 *"Dégrèvements et restitutions au titre de la prime pour l'emploi"*.

Les mots dégrèvements et restitutions ont été volontairement associés dans l'intitulé. En effet, pour les contribuables imposés la prise en compte de la PPE se traduit par une diminution de l'impôt à payer et le cas échéant par une restitution (si l'impôt sur le revenu n'est pas dû ou si son montant est inférieur à celui de la prime) et non par un dégrèvement. En revanche, le terme de dégrèvement peut se concevoir en phase *"contentieuse"*, c'est-à-dire pour une prime qui se révélerait due à l'issue d'une réclamation déposée par le contribuable auprès des services des impôts après la liquidation d'une échéance normale de PPE. Dans cette hypothèse, la décision d'octroi de la prime peut s'assimiler à un dégrèvement.

Compte tenu de sa nature précisément définie dans la loi du 30 mai 2001, la PPE ne saurait aujourd'hui être traitée différemment des autres déductions et crédits fiscaux. Pour l'avenir, les travaux de définition des normes comptables dans la perspective de la mise en œuvre de la Loi Organique sur les Lois de Finances se pencheront sur le traitement comptable de l'ensemble des dépenses en atténuation de recettes.

■ S'agissant des dépenses du budget général, l'analyse réalisée par la Cour appelle plusieurs observations.

En premier lieu, la Cour maintient son approche de l'analyse de la charge de la dette en montants bruts et non nets des recettes qui viennent en atténuation de ces charges. L'attention de la Cour est attirée sur deux points qui paraissent devoir être pris en compte : tout d'abord, si l'approche en charge nette des recettes d'ordre de la dette ne suffit pas à retranscrire la charge de la dette afférente à l'exercice, elle constitue tout de même, dans le cadre des données comptables budgétaires, l'agrégat le plus proche du concept du coût économique de la dette ou de charge réelle en droits constatés, que préconise à juste titre la Cour des Comptes. A l'inverse, le concept de dette brute est volatil et fortement dépendant des décalages infra-annuels de dates anniversaires de versement des coupons induits par les programmes d'émission ou de rachat de titres. Tant économiquement que du point de vue financier, le concept de dette brute a un sens et une portée limités⁽¹⁹³⁾.

Pour ces raisons, le gouvernement continuera de présenter ses objectifs de contrôle des dépenses et d'en évaluer le respect en raisonnant à partir de l'agrégat net des recettes en atténuation de charges de la dette, comme il le fait depuis maintenant près de dix ans. Ainsi,

(193) Ces remarques sont reprises et développées par la direction du budget en annexe 2.

pour simplifier la lecture de la loi de finances, il sera amené à proposer au Parlement, lors du débat relatif à la loi de finances pour 2003, de compléter l'article d'équilibre de la loi de finances en faisant apparaître les recettes concernées et l'agrégat de dépenses ainsi calculé.

Par ailleurs, si la Cour ne conteste plus le principe des retraitements de périmètre pour apprécier l'évolution réelle des dépenses d'une année sur l'autre, on peut regretter que certains passages du rapport commentent l'évolution des dépenses nettes sans tenir compte de ces changements de périmètre, ce qui brouille l'analyse. C'est le cas lorsque l'on compare l'évolution faciale 2000/2001 (+2,4%) et 1999/2000 (-0,3%) (page 57) sans prendre en compte les importants changements de champ du budget de l'Etat opérés en 2000 (transfert d'exonérations de cotisations sociales au FOREC, notamment) pour un montant net de 29,7 MdsF. C'est d'ailleurs pour éviter des interprétations erronées résultant de tels mouvements, que la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 valide en ses articles 51 et 54 le principe d'une comparaison à structure constante.

Il importe de rappeler que les critères aujourd'hui retenus pour une telle comparaison répondent prioritairement à un souci de transparence et de simplicité. C'est pourquoi, les retraitements de périmètre effectués sont ceux présentés dans la charte de budgétisation associée au PLF.

Les critères de classification en opération de changement de périmètre ou en opération exceptionnelle sont rappelés en annexe à cette lettre.

Enfin, tout en partageant le jugement de la Cour selon lequel le redressement des comptes publics au cours des prochaines années exigera des efforts importants de la part du gouvernement, il apparaît difficile, en revanche, de fonder ce jugement sur l'observation de l'évolution des écarts entre soldes budgétaires en gestion et en exercice entre 1999 et 2001. Par nature, le solde en gestion, qui retrace l'ensemble des encaissements et décaissements intervenus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, est fluctuant et ne retrace pas la réalité de l'exécution des Lois de Finances : selon qu'elle intervient avant ou après le 31 décembre, une opération donnée impactera le déficit en gestion de l'année courante ou de l'année suivante, alors même que son fait générateur est défini par la loi de finances de l'année courante.

*

* *

En conclusion, je formule le souhait que les réflexions parallèles ou conjointes de la Cour et de mon département ministériel sur la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances, puissent continuer à améliorer l'information du Parlement, la transparence de nos comptes publics et l'efficacité de l'action de l'État.

Annexe 1 :

Calcul de la norme des dépenses en exécution

Le document qui suit précise autant que possible les deux catégories de retraitements opérés lors du calcul de la progression des dépenses en exécution : les opérations de changement de périmètre et les dépenses dites « exceptionnelles ». Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'approcher au plus près la progression réelle des dépenses publiques dans une logique pluriannuelle qui utilise l'institution d'une norme de dépenses comme instrument de pilotage de la soutenabilité des finances publiques.

Les dépenses se traduisant par un changement de périmètre :

La neutralisation du changement de périmètre vise à mesurer *pro forma*, la progression des dépenses de l'État, sans l'impacter par de simples transferts de dépenses entre administrations publiques.

Cette catégorie de retraitement **repose (1) exclusivement sur la charte de budgétisation** qui figure dans le bleu du PLF depuis 2000, (éventuellement complétée par les amendements adoptés au cours du débat et qui concerneraient des opérations de changement de périmètre) et **(2) les montants repris sont ceux du PLF** et non ceux exécutés. Par ailleurs, s'agissant notamment des transferts de compétence entre l'État et la Sécurité Sociale ou les collectivités locales, **(3) le recensement de ces transferts de compétence** est, dans la mesure du possible, **exhaustif**, dans la mesure où il est repris en miroir dans les débats sur les comptes sociaux (PLFSS) ou le financement des collectivités locales.

La critique habituellement formulée est que les retraitements opérés le sont pour des montants potentiellement différents de ceux effectivement réalisés (l'évolution à périmètre constant des dépenses en est artificiellement minorée ou majorée en cas d'écart avec les montants effectivement réalisés). En dépit de cet inconvénient, ces principes veulent privilégier avant tout le principe de simplicité de présentation et de justification des retraitements opérés sur les résultats en exécution (leur nature et montants sont connus dès le PLF).

Ex : en 2001 : rebudgétisation du FITTVN : le montant retraité en exécution est celui de la charte de budgétisation du PLF, soit 1,6 MdF, alors que l'exécution de cette dépense nouvelle pour l'État s'est avérée supérieure de plus de 3 MdsF (consommation de crédits reportés du CAS rebudgétisé). Le respect de la norme des dépenses en 2001 en a été rendu d'autant plus difficile.

Par ailleurs, ces principes de retraitement permettent de traiter de manière symétrique tant les dépenses qui sortent de la sphère de l'État que celles qui y entrent : pour ces dernières, on pourrait en effet être tenté de retraiter les résultats du montant de cette dépense nouvelle que l'on peut identifier de manière précise en général, puisqu'elle est exécutée sur le budget de l'État. En revanche, en ce qui concerne les dépenses qui sortent du budget de l'État, il n'est pas possible, en général, de connaître de manière précise le montant qui se serait imputé sur le budget de l'État si elle était restée dans son périmètre.

Ex : il n'est pas possible de recalculer avec précision et clarté le montant de la dépense au titre du dispositif « Robien » qui se serait imputé sur le budget de l'État en exécution s'il n'avait pas été transféré (en PLF 2001) au FOREC. Il est beaucoup plus clair de faire référence au montant présenté en charte de budgétisation du PLF, qui donne précisément une évaluation de cette charge

En application de ces principes, si des changements de périmètre dans les dépenses de l'État interviennent en cours d'année (LFR ou décret d'avance) N, ils ne sont repris en changement de périmètre que dans le PLF N+1 (explicités dans la charte de budgétisation) et seront retraités en exécution N+1 et non pas N.

Ex : prise en charge par l'État de la subvention au FASTIF (+1,1 MdF) : celle-ci est intervenue dès l'exécution 2000, mais n'a pas fait alors l'objet d'un retraitement pour modification de périmètre alors-même que la dépense exécutée en 1999 ne comprenait pas cette subvention. En revanche, cette opération figure dans la charte de budgétisation 2001 et la dépense correspondante (1,1 MdF) est retraitée en changement de périmètre en exécution 2001. L'essentiel est que sur 2 exercices, le juste montant de changement de périmètre est bien pris en compte. Le respect de la norme d'évolution des dépenses en 2000 en a été rendu d'autant plus difficile (nécessité d'absorber ce supplément de dépense nouvelle par une limitation d'autres types de dépenses) en revanche, celui de 2001 a bénéficié à ce titre d'un allègement équivalent.

Sur l'exemple de la majoration d'ARS signalé par la Cour, qui, à compter de 2001 a été prise en charge par la CNAF : cette charge résultait, depuis 1994, de décisions ponctuelles prises en cours d'exécution par les gouvernements successifs, consistant à majorer de manière « exceptionnelle » cette allocation, dont le financement ne pouvait incomber à la CNAF et était donc pris en charge par le budget de l'État. Les crédits correspondants n'étaient pas prévus en LFI mais ouverts par redéploiement en LFR et la mesure n'a jamais été pérennisée (donc non reprise en LFI). On ne peut ainsi la considérer comme reflétant un changement de périmètre des dépenses de l'État.

En effet, si *a contrario*, on considérerait qu'une telle mesure implique un changement de périmètre en 2001, ceci supposerait, par symétrie, que l'année où le gouvernement décide la mise en œuvre d'une quelconque mesure discrétionnaire nouvelle (que ni le budget de l'État ni la sécurité sociale ne finançait auparavant) le coût supplémentaire de cette mesure puisse être traité en changement de périmètre et déduit du calcul de la progression des dépenses : le principe même de la maîtrise des dépenses de l'État et des administrations publiques serait dévoyé puisque globalement, la base des dépenses pourrait s'accroître à discrétion d'une année sur l'autre (absence de contrainte de redéploiement et stratification en base de ces dépenses discrétionnaires supplémentaires).

Dépenses exceptionnelles.

Au sein d'une norme des dépenses préfixée, l'État assume des aléas par un effort permanent de redéploiement. Certaines dépenses survenant en cours d'exécution peuvent être qualifiées d'exceptionnelles et neutralisées dans l'appréciation du respect de la norme de progression des dépenses lorsque par leur ampleur et leur caractère non reconductible, elles perturberaient la lisibilité de l'évolution des autres dépenses.

La définition de cette catégorie de dépenses essaie de répondre à des critères les plus objectifs possibles, même s'il convient bien d'admettre qu'à la différence des changements de périmètre, une certaine part de subjectivité demeure dans la définition, au cas par cas, des dépenses ayant vocation à être ainsi qualifiées.

En premier lieu, ces dépenses, **par définition, ne doivent pas être incluses dans la LFI** : dès lors qu'elles sont incluses dans la norme de progression des dépenses en LFI (de LFI à LFI) elles ont vocation à être incluses dans les dépenses en exécution. Elles peuvent en revanche être prévues dans le cadre d'une LFR, à condition que celle-ci les mentionne explicitement comme telles et qu'il apparaisse clairement que le calcul de la progression des dépenses correspondant suppose de ne pas tenir compte de ces dépenses (ex : LFR 2000 de fin d'année).

En second lieu, **la cause immédiate de la dépense ne doit pas résulter d'une décision discrétionnaire de l'État**, mais doit correspondre à une charge qui s'impose à l'État, que ce soit par ses engagements juridiques antérieurs (par ex : garantie accordée à telle ou telle entreprise publique) ou par ses missions fondamentales ... (secours d'urgence, impératif de sûreté intérieure ou extérieure du territoire, risque sanitaire ...). A défaut, la norme d'évolution des dépenses et surtout son respect en exécution n'aurait plus aucune signification, le

gouvernement pouvant, à tout instant, engager des dépenses nouvelles sans aucun effort de gage par ailleurs.

Ex 1: l'ouverture en LFR 1999 de 1,04 MdF sur le chapitre 44-94 des charges communes était destinée à permettre aux provinces de Nouvelle Calédonie de racheter des parts dans les sociétés minières ERAMET et SNL suite aux accords de Matignon. Certes, le mot « exceptionnel » figurait dans l'intitulé du chapitre, mais la dépense afférente résultait d'un pur choix discrétionnaire de la part du gouvernement.

Ex 2 : le versement « exceptionnel » de 2 MdsF pour les hôpitaux : cette charge résulte elle aussi d'une décision gouvernementale : elle ne s'imposait en aucune manière au budget de l'État. On ne saurait la sortir du calcul de la progression des dépenses de l'État.

[Il pourrait se produire un cas pour lequel une exception au principe développé ci-dessus devrait être étudiée (qui ne s'est pas encore présenté depuis que les dépenses de l'État sont présentées selon cette norme) : c'est celui où l'État sert de simple intermédiaire pour le règlement d'une opération entre parties tierces, et où la dépense ponctuelle qu'il réalise est gagée par une recette équivalente. Si cette « intermédiation » de l'État, non prévue en LFI, conduit à perturber significativement l'évolution de ses dépenses, il pourrait paraître légitime de considérer cette dépense comme exceptionnelle.]

Le budget de l'État ayant chaque année à prendre en charge des dépenses « non prévues » à caractère plus ou moins exceptionnel (existence à cet effet de chapitres évaluatifs ou provisionnels sur les frais de justice, les chapitres de provision à répartir 37-94 et 95 des charges communes) il ne serait pas logique de chercher à extraire des résultats d'exécution de ce budget toutes les dépenses à caractère « exceptionnel ». A l'inverse des changements de périmètre, la démarche ne peut, dans ce cas d'espèce, se vouloir exhaustive, sinon là aussi, le respect de la norme en exécution serait vite vidé de toute signification, et surtout, les retraitements opérés chaque année en exécution seraient potentiellement discutables. C'est pourquoi le critère du montant de cette dépense qui doit être « significatif » est généralement pris en compte, même s'il faut admettre là aussi que ce critère n'est pas nécessairement rigoureusement objectif.

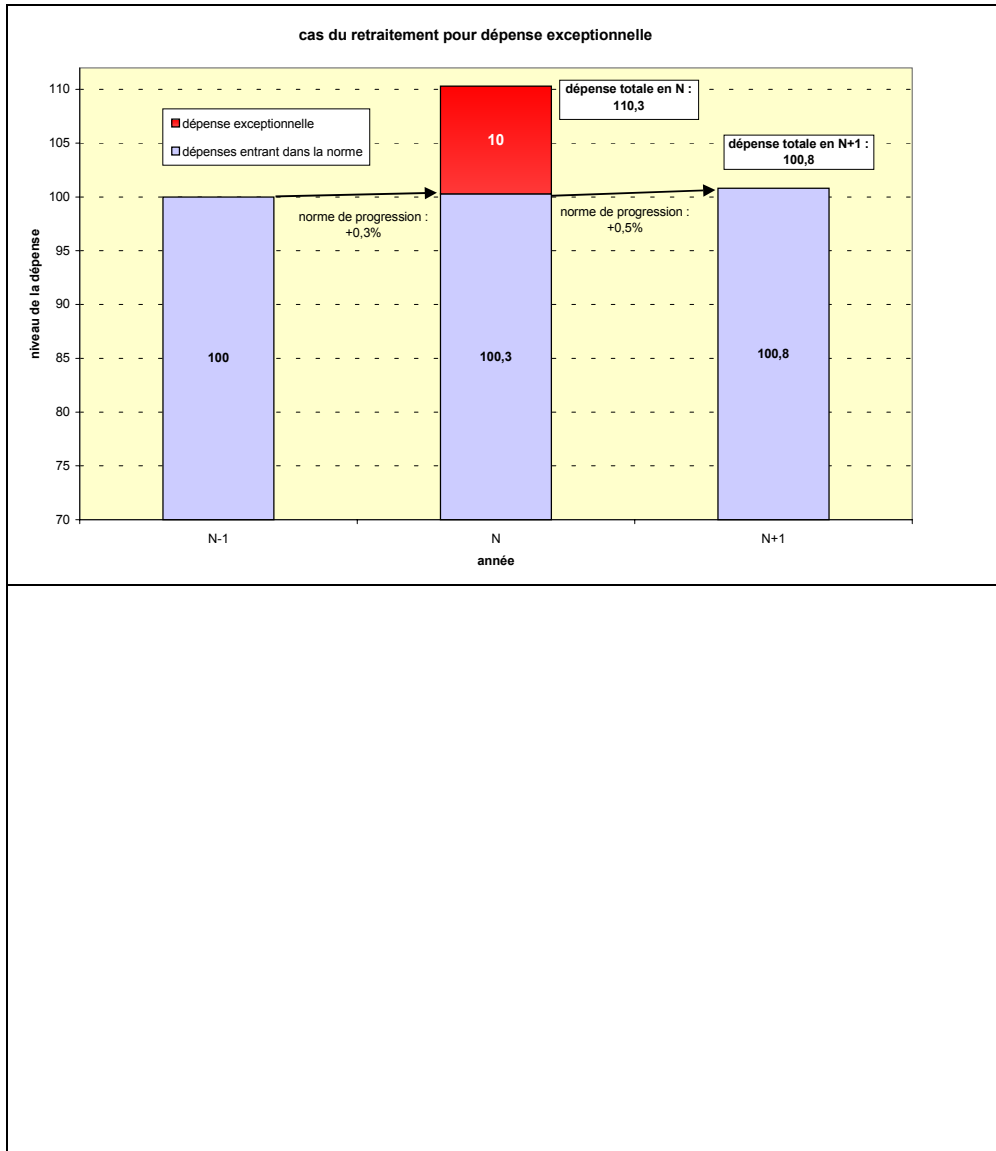
Les dépenses liées à une catastrophe naturelle, à un risque sanitaire particulier, à des attentats, à des frais de justice font partie des catégories de dépenses que le budget de l'État peut (et doit), à tout instant être en théorie capable d'« absorber » tout en respectant la norme de progression des dépenses. Lorsque le gouvernement décide de traiter certaines de ces dépenses en dépenses exceptionnelles sortant du calcul de la progression des dépenses, c'est un choix : face à l'ampleur connue ou anticipée de telle ou telle dépense manifestement « exceptionnelle » pour le budget de l'État, il décide, par ce choix, de ne pas faire peser sur les autres postes de dépense du budget la contrainte d'un gage potentiellement lourd, et ce faisant, de se donner les moyens de dégager rapidement l'ensemble des crédits nécessaires pour faire face au sinistre qui s'impose à lui.

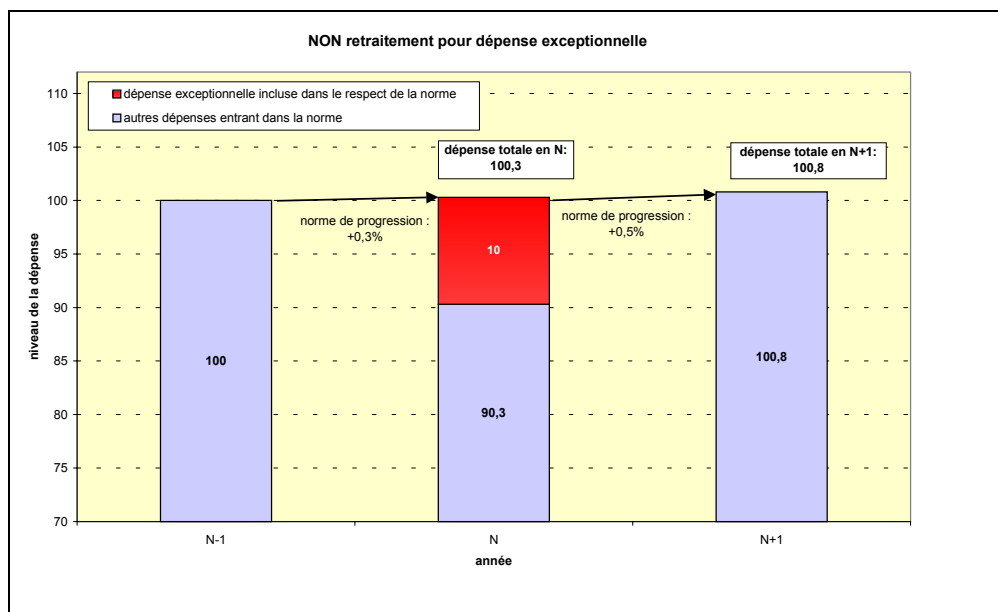
C'est ce qui a prévalu par exemple dans le choix opéré en 2000 de traiter en dépenses exceptionnelles les dépenses liées à l'ESB et aux tempêtes de fin 1999 et ayant fait l'objet d'un décret d'avances : l'accumulation des sinistres et le caractère évalué à l'époque comme potentiellement majeur du risque sur l'ESB ont conduit à ce choix (alors même, encore une fois, que le budget de l'État prend régulièrement en charges par exemple les réparations suite aux cyclones dans les DOM ou que les ouvertures sur le budget de l'agriculture ou du ministère de la santé prennent également régulièrement en charge des dépenses pour des campagnes de prévention sanitaire ou de vaccination non prévues).

Toutefois, **les conséquences de ces retraitements ou non retraitements doivent être relativisées** : certes, l'année où un tel retraitement est opéré, le respect de la norme en exécution est « facilité » à due concurrence, mais à l'inverse, l'exécution de l'année suivante en est rendue d'autant plus difficile, dans la mesure où ces dépenses n'entrent pas en base de l'année précédente. Ainsi, si l'exécution 2000 comportait pour 6,8 MdsF de dépenses

exceptionnelles, la base des dépenses 2000 retenue pour calculer le taux d'évolution des dépenses en 2001, exclut également ces dépenses.

Exemple type : conséquence du retraitement ou non d'une dépense « exceptionnelle » d'un montant de 10, en supposant, dans les deux cas, que la norme d'évolution des dépenses est respectée en N et en N+1 :





L'essentiel est qu'à compter de l'année qui suit l'année N où une dépense exceptionnelle intervient, **le montant nominal des dépenses obtenu en respectant la norme de progression initialement définie est le même, que l'on opère ou non un retraitement pour dépense exceptionnelle l'année N** : le socle de la dépense et la séquence future des dépenses nominales n'en sont pas affectés.

En revanche, faire le choix de considérer une dépense comme exceptionnelle, c'est autoriser une dépense globale plus importante l'année N : ceci se retrouve, toutes choses égales par ailleurs, dans une dégradation du solde public et un stock de dette accru. **C'est pourquoi, il est préférable, du point de vue de la maîtrise de nos déficits publics, et compte tenu de nos engagements européens, de limiter autant que possible les cas où un tel retraitement est opéré.**

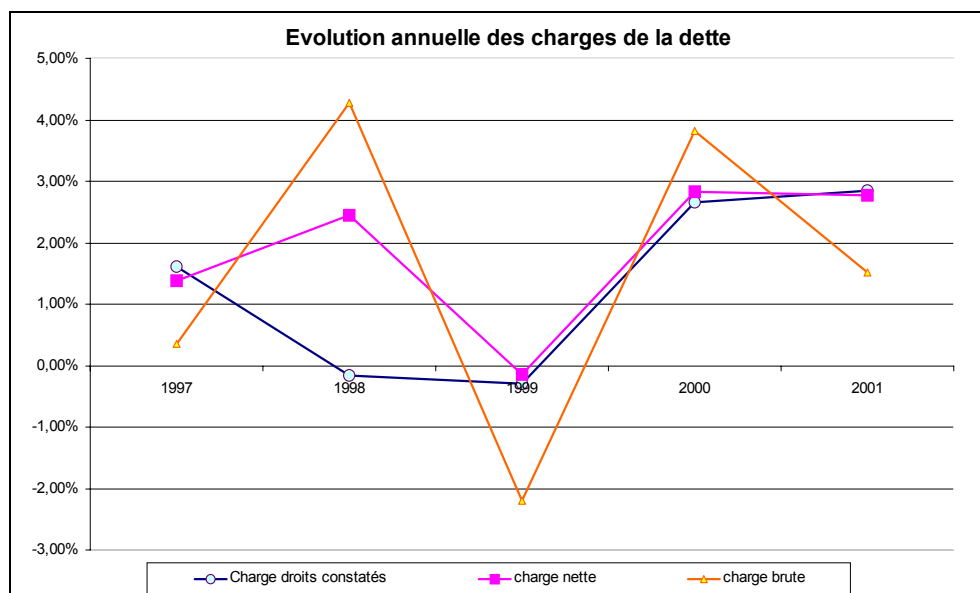
Annexe 2 :

Evolution de la charge de la dette

Dans le cadre de la comptabilité de caisse, l'approche consistant à apprécier l'évolution de la charge de la dette sur l'agrégat net des recettes d'ordre constitue, d'un point de vue économique, une meilleure approche du coût réel de la dette que l'examen de la charge brute.

La charge brute apparaît en effet nettement plus volatile, et l'examen de ses variations d'une année sur l'autre ne constitue pas un bon indicateur du coût réel de la dette, comparativement à la charge nette (cf. graphique et tableau ci-après) : ses variations subissent de brusques à-coups liés aux changements de calendrier d'émission.

L'utilisation d'un tel indicateur pour mesurer le degré de maîtrise des dépenses n'aurait donc pas de sens. Tout en demeurant dans la logique de caisse, l'appréciation de l'évolution des dépenses en « dette nette » évite de faire peser sur l'ensemble des dépenses une contrainte artificielle et déconnectée de la logique économique.



EVOLUTION DE LA CHARGE NETTE DE LA DETTE SELON LES AGREGATS

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Charge brute budgétaire	224,80	228,13	238,15	232,50	244,35	250,16
<i>croissance annuelle</i>		0,34%	4,28%	-2,20%	3,83%	1,51%
<i>croissance cumulée</i>						11,28%
Charge nette budgétaire	219,49	222,53	227,99	227,67	234,10	240,58
<i>croissance annuelle</i>		1,39%	2,45%	-0,14%	2,82%	2,77%
<i>croissance cumulée</i>						9,61%
Charge droits constatés	225,766	229,387	229,017	228,357	234,4143	241,1015
<i>croissance annuelle</i>		1,60%	-0,16%	-0,29%	2,65%	2,85%
<i>croissance cumulée</i>						6,79%

*RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE LA RECHERCHE*

Le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche fait savoir à la Cour que le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, pour ce qui concerne la synthèse ministérielle relative au ministère de la jeunesse et des sports, n'appelle pas d'observations particulières de sa part.

RÉPONSE DU MINISTRE DES SPORTS

Le projet de rapport de la Cour des comptes concernant l'exécution des lois de finances pour 2001 n'appelle pas d'observations particulières de la part du ministère des sports de nature à remettre en cause sa rédaction.

Le ministère des sports souhaite toutefois apporter des précisions en ce qui concerne trois points spécifiques :

- les conditions de financement des subventions attribuées au titre du « fonds Fernand Sastre »⁽¹⁹⁴⁾ ;
- les conséquences de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances sur le FNDS ;
- le volume des reports de crédits de paiement⁽¹⁹⁵⁾.

Les conditions de financement des subventions attribuées au titre du « fonds Fernand Sastre »

L'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1999 a autorisé l'affectation au FNDS du boni de liquidation de l'association « comité français d'organisation de la coupe du monde de football de 1998 » (CFO) et approuvé le protocole du 12 juillet 1999 entre l'État et la fédération française de football (FFF) pour l'affectation de ce boni au développement des pratiques sportives associatives et en priorité au football (fonds Fernand Sastre).

Toutefois, le montant de ce boni n'étant pas arrêté, ni son calendrier de versement, (contentieux en cours, contrôle fiscal, ...) aucune indication de recettes prévisionnelles, ni ouverture de crédits ne figuraient dans la loi de finances rectificative 1999, ni d'ailleurs dans les lois de finances initiales suivantes. Des crédits ont été ouverts dans le cadre de la procédure prévue à l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : les versements du liquidateur du CFO au FNDS sont en effet générateur d'une plus-value de recettes. Les crédits sont donc ouverts au cours de l'exercice suivant la constatation de la recette. Lors des reports de 2000 sur 2001 et de 2001 sur 2002, une partie des crédits supplémentaires ouverts en application de l'article 25 est donc imputable au boni du CFO pour des montants de 150 MF en 2000 et 100 MF en 2001.

Il apparaît en fait que les crédits disponibles sur le FNDS pour l'année n sont utilisés, après réception des versements du CFO, pour engager, le cas échéant, des opérations relevant du

⁽¹⁹⁴⁾ Page 3 : chapitre A - paragraphe 2 - sous-paragraphe « Les interrogations sur l'avenir du FNDS et du FNDVA ».

⁽¹⁹⁵⁾ Page 6 : chapitre B – paragraphe 4 « les dépenses en capital ».

Fonds Sastre. Au cours de l'année n+1, ces crédits sont rétablis à hauteur du montant utilisé, lors du report.

Les conséquences de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances sur le FNDS

Comme l'a relevé la Cour, les nouvelles dispositions applicables aux comptes d'affectation spéciale en matière de lien par nature entre recettes et dépenses conduisent à prévoir, soit l'intégration au budget général du FNDS, soit une évolution des recettes du fonds conforme aux nouvelles règles.

L'intégration éventuelle du FNDS au budget général du ministère des sports soulève toutefois des difficultés multiples, au-delà de la limitation des reports de crédits :

- Le mouvement sportif national et local a montré son fort attachement au FNDS et à la concertation qui entoure sa gestion depuis près d'un quart de siècle ;
- Le FNDS a bénéficié ces dernières années de recettes croissantes liées à l'activité de la Française des jeux, supérieures et non corrélées directement à l'augmentation moyenne des moyens budgétaires du ministère. Il se pose donc la question du niveau auquel serait budgétisé le FNDS et de son évolution future ;
- La fongibilité des crédits du FNDS avec les moyens dévolus aux autres actions du ministère rendra difficile voire impossible un suivi clair de la mise en œuvre des décisions du conseil du FNDS.

Par ailleurs, la limitation à 3% du montant des reports, sauf dérogation prévue en loi de finances, s'appliquera effectivement aux comptes d'affectation spéciale. La nécessité de bloquer des recettes au moment de l'engagement de l'autorisation de programme tout en limitant les reports de crédits de paiement constituera une difficulté supplémentaire pour les comptes d'affectation spéciale.

Le volume des reports de crédits de paiement

La Cour indique dans son projet de rapport que les explications fournies par le ministère des sports pour justifier le maintien de reports de crédits de paiement significatifs demeurent peu satisfaisantes.

Le ministère des sports souhaite donc apporter les précisions suivantes.

- D'une part, des lenteurs dans le traitement des dossiers génèrent effectivement des reports de crédits du fait du décalage entre les engagements d'autorisations de programmes et la mobilisation effective des crédits de paiement. Ces délais de traitement sont essentiellement liés :

- à la lourdeur des procédures d'instruction (notamment les études préalables et les passations de marchés) pour les opérations financées sur le titre V (investissements effectués par l'État),
- à la multiplicité des partenaires pour les opérations financées sur le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'État). En effet, l'engagement du ministère des sports constitue souvent le facteur déclencheur de la participation financière des autres partenaires. Il s'écoule par conséquent un délai relativement long entre l'engagement de l'autorisation de programme par le ministère des sports et la réalisation effective des travaux qui entraîne la mobilisation de crédits de paiement.

- D'autre part, les trésoriers payeurs généraux exigent des délégations de crédits de paiement avant d'engager toute autorisation de programme, conformément aux termes de la

circulaire n° B CCFL-15 du 25/07/87 qui précise que les ordonnateurs doivent s'assurer, lorsqu'ils affectent une autorisation de programme à une opération imputée sur un chapitre du titre VI, qu'ils disposent des crédits de paiement suffisants pour faire face aux paiements à effectuer dans l'année. L'estimation des besoins en crédits de paiement étant régulièrement surévaluée par les trésoriers payeurs généraux, les crédits de paiement délégués restent non consommés en fin d'exercice et génèrent donc des reports de crédits.

Ainsi que la Cour le souligne dans son rapport, le ministère des sports s'efforce néanmoins d'améliorer sa gestion par une meilleure connaissance des conditions de traitement des dossiers et des points de blocage, afin de réduire dans la mesure du possible les reports de crédits de paiement.

*RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA
COOPÉRATION ET DE LA FRANCOPHONIE*

Le ministre des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie fait savoir à la Cour que le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, pour ce qui concerne la synthèse ministérielle relative au ministère des affaires étrangères, n'appelle pas d'observations particulières de sa part.

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

du compte général de l'administration des finances

et des comptes d'exécution des budgets annexes pour 2001

avec

les comptes présentés à la Cour pour la même gestion

par les comptables principaux

du Trésor et des budgets annexes

La Cour, après avoir entendu M. Lefas, conseiller maître, en son rapport, M. Zuber, conseiller maître, en ses observations et Mme le Procureur général de la République en ses conclusions, déclare ce qui suit :

I - LA MISSION DE LA COUR, SES DILIGENCES

En exécution de la mission qui lui a été confiée par l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, l'article L.O. 132-1 2^{ème} alinéa du code des juridictions financières et l'article 150 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, la Cour a établi la déclaration générale de conformité des comptes individuels des comptables principaux du Trésor avec les comptes généraux de l'État et avec la comptabilité des ministres, ordonnateurs principaux. Cette déclaration est distincte du rapport sur l'exécution des lois de finances. Elle est appelée à évoluer chaque année, d'ici l'entrée en vigueur de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, afin de préfigurer de manière de plus en plus précise l'opinion que la Cour devra émettre à cette échéance sur la régularité, la sincérité des comptes annuels de l'État et l'image fidèle qu'ils donnent de son patrimoine et de sa situation financière en application des articles 27 et 58.

Pour 2001, ont été produits, en application des articles 141 et 143 du décret du 29 décembre 1962, tous les comptes de gestion des comptables, la balance générale des comptes du compte général de l'administration des finances (CGAF), 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. Comme les années précédentes, les comptes rendus de gestion budgétaire des ministères n'ont pas été communiqués à la Cour en temps utile pour qu'elle puisse en faire l'examen et, le cas échéant, faire figurer des observations dans son rapport sur l'exécution des lois de finances et dans la déclaration générale de conformité⁽¹⁹⁶⁾.

Les diligences de la Cour, dont le détail est donné en annexe, ont consisté à examiner les certificats administratifs fournis à l'appui des modifications des balances d'entrée des comptes

⁽¹⁹⁶⁾ Les comptes rendus de gestion budgétaire sont produits depuis trois ans et accompagnent le projet de loi de règlement. Ils sont distribués au Parlement et à la Cour entre la fin juin et la mi-juillet.

de gestion, y compris pour les restes à recouvrer, et à vérifier la concordance entre la balance générale des comptes du CGAF et la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État tant pour les balances d'entrée que pour les balances de sortie. Elles ont aussi porté sur les comptes des ministres et les comptes des budgets annexes. Elles ont enfin visé à contrôler les justifications apportées aux transports aux découverts du Trésor qui figurent dans le projet de loi de règlement du budget 2001.

II - LES OBSERVATIONS RELATIVES À LA DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

1. L'examen de la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État et du compte général de l'administration des finances montre que le report à nouveau négatif (compte 112.1 « *Résultats cumulés des opérations de fonctionnement* ») a été majoré de 763,5 MF (116,4 M€) en balance d'entrée 2001. Cette majoration a deux composantes :

- le premier écart qui s'élève à 715,38 MF (109,06 M€) concerne des produits à recevoir inscrits au bilan de clôture de l'exercice 2000, qui ont été affectés au FOREC en 2001, mais dont la prise en charge comme produit de l'État n'a été annulée dans ses comptes que lors des opérations d'ordre et d'inventaire de l'exercice 2001 par aggravation du report à nouveau négatif en balance d'entrée, alors que conformément aux principes et règles comptables une perte aurait dû être enregistrée dans le résultat patrimonial de l'État en 2001 ;
- le second écart se rapporte à des opérations comptabilisées en classe 8 au compte 884 « *Créances particulières suivies à des comptes de bilan* » pour un total de -48,15 MF (-7,34 M€) et transférées en balance d'entrée en majoration du report à nouveau négatif, à la suite d'erreurs matérielles.

La Cour précise que tant les principes généraux du droit comptable, en particulier le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture, que l'avis n° 97.06 du 18 juin 1997 du Conseil national de la comptabilité⁽¹⁹⁷⁾, limitent à des changements de méthodes comptables les modifications susceptibles d'être apportées au report à nouveau en balance d'entrée, sous réserve d'intervenir dès le début de l'exercice et de les justifier dans l'annexe aux comptes, et les excluent pour les corrections d'erreurs matérielles portant sur la comptabilisation d'opérations passées.

Elle constate qu'aucun des deux écarts, qui étaient à l'origine de la modification du report à nouveau négatif, ne répond aux critères énoncés par ledit avis et que les corrections d'écritures comptables sont intervenues après la clôture de l'exercice 2001 alors que l'affectation des recettes au FOREC a été décidée par la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2001. Elle note qu'elle n'a disposé des éléments d'information sur l'origine de ces écarts que trois semaines après la signature du CGAF par le ministre. Elle observe, enfin, que les restes à recouvrer qui figure à l'article 2 du projet de loi de règlement du budget 2001 ne comporte plus les restes à recouvrer afférents aux produits affectés au FOREC ont été retranchés de la synthèse du développement des recettes budgétaires du CGAF qui figure dans l'exposé des motifs de l'article 2 du projet de loi de règlement du budget 2001 et n'affectent donc plus le total des droits constatés, ni le montant définitif des recettes du budget général.

⁽¹⁹⁷⁾ Avis relatif aux changements de méthodes comptables, changements d'estimation, changements d'options fiscales et corrections d'erreurs.

2. La Cour a examiné les différents articles du projet de loi de règlement du budget 2001 et les documents qui lui sont annexés. Elle constate que la balance générale des comptes du CGAF pour 2001 ne comporte pas d'anomalies significatives avec les comptes de gestion des comptables principaux de l'État pour le même exercice tels qu'ils résultent de la centralisation des écritures comptables par compte, par compte principal et par classe. Cela vaut aussi bien pour les opérations du budget général de l'État que pour celles des comptes spéciaux du Trésor. Cela vaut aussi pour les budgets annexes dont les résultats apparaissent dans les comptes de recettes et de dépenses certifiés par les ordonnateurs et visés par les agents comptables compétents.

La Cour en conclut que :

- a) les recettes et les dépenses du budget général comprises dans les développements du compte général s'élèvent respectivement à 1 953 251 870 770,52 F (297,77 Md€) et à 2 160 567 708 681,85 F (329,38 Md€), soit un excédent des dépenses sur les recettes égal à -207 315 837 911,33 F (-31,605 Md€) ; ces recettes et ces dépenses sont conformes aux résultats des comptes de gestion des comptables principaux (article 7 du projet de loi de règlement) ;
- b) les opérations enregistrées aux comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2002 atteignent la somme de 492 630 609 899,44 F (75,1 Md€) en recettes et de 490 043 854 678,37 F (74,7 Md€) en dépenses (article 9-I du projet de loi de règlement) ;
- c) les recettes et les dépenses nettes des budgets annexes, après affectation des résultats ou réalisation de l'équilibre sont arrêtés à des montants égaux, soit 112 725 237 172,16 F (17,18 Md€), dans les comptes des agents comptables et dans les comptes d'exécution des budgets annexes (article 8 du projet de loi de règlement) ;
- d) les soldes des comptes qui sont mentionnés aux articles 7 (résultat du budget général, -207 315 837 911,33 F ou -31 605 095 747,33 €), 9 II (comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2002), 10 (comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2001, soit un solde créditeur de 49 934 843,09 F ou 7 612 517,75 €), 11 (pertes et profits sur engagements de l'État, soit un solde débiteur de 10 710 850 636,21 F ou 1 632 858 653,26 €) et 12 (perte en trésorerie sur devises, soit 661 783,67 F ou 100 888,27 €) du projet de loi de règlement et qui concourent au total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor concordent avec ceux mentionnés dans la balance générale des comptes du CGAF ;
- e) le total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor qui figure à l'article 14 du projet de loi de règlement s'établit à 220 204 362 893,33 MdF (33,569 Md€) contre un total de 206,14 MdF (31,42 Md€) en 2000 et 235,42 MdF (35,89 Md€) en 1999. Sa décomposition est analysée dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 (titre I, chapitre II – Le résultat de l'année).

III - LES AUTRES OBSERVATIONS A PORTEE COMPTABLE

A l'occasion des vérifications qu'elles a conduites sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour a relevé plusieurs observations à portée comptable qui éclairent utilement la déclaration générale de conformité.

A - LES RECETTES FISCALES

La Cour constate que le plan mis en œuvre par la direction générale de la comptabilité publique pour apurer les comptes d'imputation provisoire a permis de diminuer fortement le solde de ces comptes. L'effort engagé doit être poursuivi afin de parvenir dès que possible à un solde nul en fin d'exercice pour chacun de ces comptes (pp. 35 et 36 du rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 [RELF 2001]).

La Cour observe également qu'en précisant que « *le versement suit les règles applicables en matière d'excédent de versement* », la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001, qui a institué un droit à déduction fiscale dénommé prime pour l'emploi, ne pouvait avoir pour objet que de définir, à l'usage des bénéficiaires, les règles juridiques applicables à la prime (contentieux, prescription, etc.). Or, il ressort clairement des vérifications de la Cour que les paiements effectués par lettre-chèque à des ménages non imposables à l'impôt sur le revenu ont été imputés en « remboursements et dégrèvements » dans la comptabilité budgétaire, alors que les dégrèvements ne peuvent porter que sur des impôts retracés par ailleurs dans le budget et effectivement dus par les redevables. Les dépenses du chapitre 15-01 étant retranchées du montant des dépenses brutes pour apprécier les dépenses nettes, le traitement qui a ainsi été opéré en comptabilité budgétaire de la prime pour l'emploi a conduit à diminuer de 2,06 Md€ (13,5 MdF), soit de 0,8%, l'évolution des dépenses nettes de l'État (pp. 36-37 du RELF 2001).

B - LES RECETTES NON FISCALES ET LES FONDS DE CONCOURS

La Cour observe une nouvelle fois que les frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes sont classés en recettes non fiscales, selon les règles d'usage entérinées en loi de finances annuelle (cf. tableau A des voies et moyens – ligne 3 Taxes, redevances et recettes assimilées), alors qu'ils sont supportés par le contribuable et ont donc une nature fiscale (page 43 du RELF 2001).

La Cour note également que le prélèvement forfaitaire sur le montant des rattachements des fonds de concours n'est pas prévu par les articles 16 et 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et est même en contradiction avec l'article 19 de ladite ordonnance et avec l'article 17-II de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui reprend, en les renforçant, les mêmes dispositions (pp. 45-46 du RELF 2001).

C - LA COMPTABILISATION DES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE

En l'absence de comptes de trésorerie distincts (prescription de l'article 30 de l'ordonnance du 2 janvier 1959) ou, à tout le moins, d'états permettant d'identifier précisément les ressources et les charges de trésorerie dans la comptabilité générale, le suivi comptable des opérations de trésorerie est difficile et, dans certains cas, incertain.

Les situations mensuelles des opérations du Trésor (notamment la SROT), extra-comptables mais élaborées à partir des comptabilités de l'État, ne comblent pas cette lacune, faute de clefs de passage explicitant les retraitements opérés et, au-delà, d'une articulation claire avec les états de synthèse du CGAF. L'importance des comptes d'imputation provisoire ou créditeurs et débiteurs divers est un facteur aggravant.

Les confusions entre opérations budgétaires et de trésorerie s'en trouvent facilitées, de même que les distorsions des résultats, à la fois budgétaires et sous forme de pertes et profits générés par la gestion des opérations de trésorerie (article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959), qui s'ensuivent.

Par voie de conséquence également, la corrélation entre le résultat budgétaire et la variation du volume de la dette manque de clarté, notamment quant à l'origine des variations

extra-budgétaires. Ces obscurités empêchent d'avoir une vision suffisamment précise des interactions entre le budget et son financement (pp. 105 à 110 du RELF 2001).

D - LA COMPTABILITÉ PATRIMONIALE

La Cour note les progrès enregistrés dans la comptabilisation des immobilisations corporelles et incorporelles et recommande que les efforts soient poursuivis afin de mettre en place, avec la participation des ordonnateurs, un inventaire physique et comptable et un suivi des sorties d'immobilisations.

S'agissant des immobilisations financières, la Cour recommande que la méthode de valorisation des dotations et participations de l'État soit affinée afin de refléter la diversité des situations et qu'une action auprès des entreprises et établissements publics soit engagée afin d'obtenir une approbation des comptes annuels par les organes délibérants avant la mi-avril, afin que les valeurs inscrites au bilan de l'État correspondent au même exercice d'exécution.

La Cour souligne l'urgence qui s'attache à mettre en place une véritable comptabilité d'engagement des dépenses et des recettes afin de pouvoir recenser en fin d'exercice avec précision et exhaustivité le montant des charges à payer, des produits à recevoir et des charges et produits constatés d'avance.

E - LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

La Cour recommande que les engagements de l'État fassent l'objet d'un recensement exhaustif et que les différents types d'emprunts garantis soient suivis en classe 8.

Délibéré

Conformément aux dispositions de l'article L.O. 132.1, 2^{ème} alinéa, du Code des Juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté la présente déclaration.

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

Étaient présents : MM. Logerot, premier président, Marmot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre. MM. Chartier, Fragonard, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Billaud, Lagrave, Cretin, Berthet, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Bouquet, Mme Boutin, MM. Chabrol, Cieutat, Ganser, Martin, Bertrand, Monier, Mirabeau, Hernandez, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, M. Pallot, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Attali, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Andréani, Banquey, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Saliou, conseillers maîtres ; MM. Fernet, Rannou, d'Albis, Doyon, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

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

M. Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 juin 2002

Signé : Patrick Lefas
conseiller maître, rapporteur
et François Logerot
premier président

COMPTE RENDU DES DILIGENCES DE LA COUR

Les diligences de la Cour ont porté sur les opérations suivantes :

1) - Les délais de production des comptes et de signature des derniers arrêtés de report de crédits

La Cour a vérifié les délais de production des comptes. Ceux-ci ont continué à s'améliorer à l'exception du rapport de présentation du CGAF :

- la période complémentaire a été clôturée au 25 janvier 2002 (au lieu du 26 janvier 2001 pour l'exercice 2000 et du 28 janvier 2000 pour l'exercice 1999) ;
- la centralisation définitive des comptes (balance et développement des recettes) est parvenue à la Cour le 18 mars 2002 au lieu du 21 mars 2001 et du 31 mars 2000 ;
- la procédure d'accord avec les ordonnateurs a été close le 9 mars 2002 et les situations définitives des dépenses ont été transmises à la Cour le 21 mars 2002, soit aux mêmes dates que l'année précédente ;
- le compte général de l'administration des finances (CGAF) a été signé par le ministre le 29 mars 2002 ;
- le rapport de présentation du CGAF a été transmis à la Cour le 19 avril 2002 (au lieu du 26 avril 2001 et du 13 avril 2000), alors que la décision de ne pas faire figurer de chiffrage en matière d'engagements de retraite, qui avait retardé la transmission du CGAF en 2001, a été confirmée dans les mêmes termes cette année ; ce retard contrarie la tendance générale observée au raccourcissement des délais d'examen des comptes qui résulte de l'obligation de déposer le projet de loi de règlement au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, conformément à l'article 65 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;
- les résultats des centralisations des comptes de gestion et de leurs annexes I et II présentés par l'ensemble des comptables principaux de l'État au titre de la gestion 2001 et les certificats administratifs concernant ces centralisations et les restes à recouvrer repris au 1^{er} janvier 2001 sur la centralisation des annexes I « *Développement des recettes* » ont été enregistrés à la Cour le 19 avril 2002 (au lieu du 26 avril 2001) ;
- les dernières pièces relatives au projet de loi de règlement ont été communiquées le 23 avril 2002 ;
- comme les années précédentes, la situation définitive des budgets annexes est parvenue à la Cour de manière étalée entre le 30 avril et le 13 mai 2002.

S'agissant des dates de parution au journal officiel des arrêtés ultimes de report de crédits et de leurs montants, les améliorations les plus significatives ont concerné les dépenses ordinaires (arrêtés du 2 avril 2002 au lieu du 13 avril 2001), les reports de fonds de concours (arrêtés du 4 avril 2002 au lieu du 13 avril 2001), les budgets annexes (arrêtés du 26 mars 2002 au lieu du 5 avril 2001) et les comptes spéciaux du Trésor (arrêtés du 29 mars 2002 au lieu du 10 avril 2001). Les arrêtés de reports ont été plus tardifs pour les dépenses en capital (5 avril 2002 au lieu du 2 avril 2001). Les montants concernés par ces reports, en baisse de 11,7% sur l'année dernière, sont néanmoins supérieurs de 28,5% à ceux observés l'année précédente (arrêtés de report de 2000).

Tableau 1 - Evolution des montants des arrêtés ultimes de reports de crédits
En millions de francs (millions d'euros)

	1999-2000		2000-2001		2001-2002	
	MF	M€	MF	M€	MF	M€
Budgets civils	11 690	1 782,1	20 614	3 142,6	12 876	1 962,9
Budget militaires	9 355	1 426,2	9 084	1 384,8	9 425	1 436,8
Budgets annexes	1 427	217,5	1 355	206,6	262	40
Comptes spéciaux du Trésor	225	34,3	1 959	298,6	6 596	1 005,5
Total	22 697	3 460,1	33 012	5 032,6	29 159	4 445,2

2) - Le rapprochement des balances générales de sortie 2000 et d'entrée 2001

L'examen a porté sur la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor et sur le CGAF. Il a consisté à rapprocher les balances générales de sortie 2000 et d'entrée 2001 et à vérifier les justifications des différences dans la comptabilisation des prises en charge apparaissant dans les différents certificats administratifs.

Les rapprochements ont été faits en francs. Le problème des écarts de conversion entre le franc et l'euro ne se posera que pour la balance d'entrée 2002.

a) - la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor

• L'état récapitulatif par classe

Les vérifications ont été faites à partir de l'état détaillé par compte et par comptable et de l'état récapitulatif par compte principal. Elles ont fait apparaître qu'il a été mis fin, comme la Cour le demandait instamment depuis de nombreuses années, à la pratique des modifications de la balance d'entrée à l'initiative des comptables.

Comme le montre le tableau suivant, la somme des écarts constatés, toutes classes confondues, entre la balance d'entrée à l'ouverture de la gestion 2001 et la balance de sortie à la clôture de la gestion 2000 s'établit, en crédit et en débit, à une différence négative de 260,545 MdF (39,7 Md€).

Tableau 2 - État récapitulatif par classe de la centralisation

En francs

Désignation par classe et comptes principaux	Balance de sortie au 31/12/2000		Balance d'entrée au 1/01/2001		Total des différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 1 (comptes 11)	3 429 440 316 044	4 772 927 963 915	3 430 203 854 602	4 772 927 963 915	763 538 558	0
Classe 2 (comptes 25 et 27)	2 122 322 302 015	612 082 386 290	2 122 274 151 112	612 082 386 290	-48 150 902	0
Classe 3 (comptes 39)	613 155 566 520	620 786 248 551	577 283 146 944	584 913 828 975	-35 872 419 576	-35 872 419 576
Classe 4 (comptes 41, 43 et 47)	713 196 737 535	913 183 317 975	712 481 654 393	913 188 391 722	-715 083 142	5 073 747
Classe 5 (comptes 51 et 53)	106 984 895 781	66 119 901 163	106 989 665 014	66 119 901 163	4 769 234	0
Classe 8 (comptes 81)	233 999 196 961	233 999 196 961	233 803 916 965	233 803 916 965	-195 279 996	-195 279 996
Classe 9 (comptes 90 et 97)	224 482 656 223	224 482 656 223			-224 482 656 223	-224 482 656 223
Total classe 1 à 9	7 443 581 671 078	7 443 581 671 078	7 183 036 389 030	7 183 036 389 030	-260 545 282 048	-260 545 282 048
Classe 0	4 476 444 438 544	4 476 444 438 544	4 476 444 438 544	4 476 444 438 544	0	0
Total toutes classes	11 920 026 109 622	11 920 026 109 622	11 659 480 827 574	11 659 480 827 574	-260 545 282 048	-260 545 282 048

 DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

Sur ce total, 224,482 MdF (34,22 Md€) s'expliquent par la non-reprise en balance d'entrée du résultat d'exécution des lois de finances 2000 en classe 9 (−208,44 MdF aux comptes 908.0 à 909 et −16,078 MdF aux comptes 978.0 à 979 en débit et en crédit).

Le solde, soit 36,06 MdF (5,5 Md€), correspond à des différences en débit ou en crédit des classes 1 à 8 qui sont présentées comme étant de nature purement réglementaire, alors même que certaines d'entre elles mettent en cause l'intangibilité du bilan d'ouverture.

En classe 1, les résultats de l'année figurant aux comptes 117.1 pour les opérations concernant le budget général et les comptes spéciaux du Trésor (−75,43 MdF) et 117.3 pour les opérations hors budget (−110,86 MdF) ont été repris en balance d'entrée au débit du compte 112.1 en « *report à nouveau, résultat cumulé des opérations de fonctionnement* » (+187,06 MdF) conformément à l'instruction codificatrice PR et aux règles comptables de droit commun. Ils n'ont pas d'incidence sur le total de la classe.

Il n'en est pas de même pour les deux autres écarts qui aggravent la situation nette de l'État de 763,5 MF (116,4 M€) et se répercutent sur les autres classes par le jeu des écritures comptables. Ils sont de nature très différente.

Le premier écart, qui s'élève à 715,38 MF (109,06 M€), concerne des produits à recevoir de l'exercice 2000, qui ont été affectés au FOREC à compter du 1^{er} janvier 2001 mais dont la prise en charge n'a été annulée dans les comptes de l'État qu'après la clôture de l'exercice 2001, par aggravation du report à nouveau négatif en balance d'entrée⁽¹⁹⁸⁾. Cette opération a pour origine la loi n°2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale, qui, en son article 16, a affecté au FOREC, à compter du 1^{er} janvier 2001, le produit de la taxe sur les véhicules de société et les droits de consommation sur les tabacs (à 97%) pour lesquels les services de la DGI et de la DGDDI avaient émis des titres de recettes, comptabilisés aux comptes de prise en charge du budget général 2000. Alors que le FOREC n'a pu recevoir les ressources correspondantes qu'après parution du décret en Conseil d'État n°2001-968 du 25 octobre 2001 et adoption de son budget primitif, les sommes qui lui étaient destinées ont continué à être recouvrées au cours de l'année 2001. Ce n'est que dans le cadre des opérations d'ordre et d'inventaire de l'année 2001⁽¹⁹⁹⁾, à réception des documents d'écritures de droits constatés de la DGI et de la DGDDI, que les prises en charge concernant le Forec ont été annulées par correction de la balance d'entrée.

Le second écart se rapporte à des opérations comptabilisées en classe 8 au compte 884 « *Créances particulières suivies à des comptes de bilan* » pour un total de −48,15 MF (−7,34 M€) et transférées en balance d'entrée en majoration du report à nouveau négatif, à la suite d'erreurs⁽²⁰⁰⁾. L'instruction codificatrice prévoit, dans de tels cas, pour des opérations suivies en classe 8, que la rectification des écritures intervient directement sur le compte 112.1 et sur un compte de classe 2. Il convient de trouver une procédure qui préserve l'intégrité du bilan d'ouverture, même s'il devenait nécessaire de constater une perte exceptionnelle rattachée à l'exercice.

En classe 2, les autres écritures n'ont pas eu d'incidence en balance d'entrée, car elles ont consisté à ouvrir deux nouveaux sous-comptes du compte 26 (« *Compte courant d'associé* »,

(198) Les comptes 398 « *Produits à imputer après encaissement* » et 411 « *Redevables* » ont été débités à due concurrence des mêmes montants.

(199) Lettre DGCP/5A n°3346 du 5 mars 2002.

(200) Lettre DGCP/5A n°11606 du 1^{er} mars 2002. Il s'agit de prêts à deux entreprises qui étaient suivis par deux comptables différents à la suite d'une erreur de désignation du comptable assignataire. Par ailleurs, des intérêts relatifs à un prêt très ancien avaient été comptabilisés par erreur.

« *Fonds de promotion pour le capital risque 2000* » et « *Fonds pour le renouvellement urbain géré par la Caisse des dépôts et consignations* ». La Cour a vérifié les états de solde détaillés de ces nouveaux sous-comptes, qui n'appellent pas d'observations.

En classe 3, les écarts qui atteignent cette année un total en débit et en crédit de 35,87 MdF (5,47 Md€) sont traditionnellement beaucoup plus élevés :

- les soldes de l'année courante (compte 39) ont été repris en balance d'entrée aux comptes des années antérieures, sans incidence sur l'équilibre de la classe 3 ;
- les annulations de droits constatés sur années antérieures ont généré une différence liée au décalage des exercices (-17,578 MdF x 2 = -35,157 MdF) ;
- enfin, on retrouve la rectification des comptes 398 pour une différence de -715,38 MF (-109,06 M€) en débit et en crédit qui est analysée plus haut.

En classe 4, outre l'annulation des droits constatés résultant de leur affectation au FOREC pour 715,38 MF (109,06 M€), deux autres comptes sont modifiés pour de faibles montants : en crédit, le compte 431.51 pour 5,073 MF (0,773 M€) et en débit, le compte 472.8 pour 0,304 MF (0,046 M€) en raison de la création du poste comptable OPHLM de Bourges. La contrepartie se trouve en débit des comptes 51 et 53 dans les écritures du TPG du Cher pour un total de 4,769 MF (0,727 M€).

Les mesures prises pour réduire, tant en recettes qu'en dépenses, les soldes sur les comptes d'imputation provisoire se sont traduites par des créations de comptes sans effet sur la balance d'entrée de la classe 4. De même, les mises à jour des instructions codificatrices⁽²⁰¹⁾ ont été sans effet sur la balance d'entrée.

En classe 8 enfin, l'écart de -195,279 MF (-29,77 M€) n'a d'impact sur le report à nouveau qu'à hauteur du montant mentionné plus haut, soit -48,15 MF (-7,34 M€).

Les écarts constatés entre la balance d'entrée 2001 et la balance de sortie 2000 trouvent une explication, après investigation. Toutefois, ils ne sont pas présentés et expliqués dans un document de synthèse adressé à la Cour.

⁽²⁰¹⁾ Ce sont les instructions n°87-128-PR du 29 octobre 1987, n°00-039-PR du 26 avril 2000 et n°92-29-A7-BPR du 29 octobre 1992, cette dernière étant relative aux modalités comptables d'exécution des opérations de rétablissement de crédits budgétaires au plan local.

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

• *Les certificats administratifs de la comptabilité auxiliaire des recettes*

Tableau 3 - État récapitulatif par spécification des restes à recouvrer sur recettes fiscales

En francs

Spécification	Compte	Restes à recouvrer au 31/12/2000	Restes à recouvrer au 1/01/2001	Différences	Justifications
0022.23	411.072	58 881 880 847,80	2 645 463 082,24	-56 236 417 765,56	changement de taux de TVA
0022.26	411.082	695 585 907,91	65 989 053,67	-629 596 854,24	changement de taux de TVA
0022.53	411.072	1 116 398 256,86	57 352 816 022,42	56 236 417 765,56	changement de taux de TVA
0022.56	411.082	393 257 076,59	1 022 853 930,83	629 596 854,24	changement de taux de TVA
0044.03	411.072	274 278 167,12	821 825,42	-273 456 341,70	produit des taxes revenant au FOREC
0081.06	411.082	453 734 402,28	11 803 088,34	-441 931 313,94	produit des taxes revenant au FOREC
0086.03	411.072	272 140,36	0	-272 140,36	taxe sur les débits de boissons
0086.06	411.082	5 278 769,02	0	-5 278 769,02	taxe sur les débits de boissons
0093.13	411.072	0	272 140,36	272 140,36	taxe sur les débits de boissons
0093.16	411.082	0	5 278 769,02	5 278 769,02	taxe sur les débits de boissons
Sous-total		61 820 685 567,94	61 105 297 912,30	-715 387 655,64	
Autres recettes fiscales		145 762 777 610,66	145 762 777 610,66		
Total recettes fiscales		207 583 463 178,60	206 868 075 522,96	-715 387 655,64	
Total en euros		31 645 894 945	31 536 834 800	-109 060 144 900	

La décomposition des restes à recouvrer sur recettes fiscales présentée au tableau 3 confirme les constatations précédentes sur les produits des taxes revenant au FOREC.

Les autres transferts sont de simples changements de spécifications sans incidence sur la balance d'entrée des restes à recouvrer. Ils concernent la TVA (passage de 20,6% à 19,6%) et la taxe spéciale sur les débits de boissons qui a été supprimée en 2000⁽²⁰²⁾.

Comme le montre le tableau 4, les restes à recouvrer sur recettes non fiscales et sur fonds de concours⁽²⁰³⁾ ont une incidence plus modeste en balance d'entrée, respectivement +11,45 MF (+1,74 M€) et -10,9 MF (-1,66 M€).

Les autres écarts concernent les comptes d'affectation spéciale pour un montant négligeable.

⁽²⁰²⁾ La loi de finances pour 2001 ayant supprimé la ligne budgétaire de la nomenclature, les décharges de droits et admissions en non-valeur ont dû être effectuées sur de nouvelles spécifications.

⁽²⁰³⁾ Les restes à recouvrer qui se rapportent à des fonds de concours supprimés sont rattachés en balance d'entrée aux comptes de prise en charge du budget général. Leur diminution est comptabilisée en annulation. Les recettes encaissées postérieurement à la clôture des fonds de concours doivent être portées au budget général, puisque l'affectation initiale de la recette a été supprimée.

Tableau 4 - État récapitulatif des écarts constatés sur restes à recouvrer par spécification budgétaire

En francs

Nature	Restes à recouvrer au 31/12/2000	Restes à recouvrer au 1/01/2001	Différences de nomenclature
Recettes fiscales	207 583 463 178,60	206 868 075 522,96	-715 387 655,64
Recettes non fiscales	23 416 714 003,25	23 428 172 080,17	11 458 076,92
Fonds de concours	10 645 614 778,61	10 634 693 015,05	-10 921 763,56
Sous-total Budget général	241 645 791 960,46	240 930 940 618,18	-714 851 342,28
Comptes d'affectation spéciale	4 612 599 117,69	4 611 832 726,96	-766 390,73
Comptes de prêts	2 461 724 078,57	2 461 724 078,57	0,00
Comptes d'avances	99 315 448 275,07	99 315 448 275,07	0,00
Comptes de commerce	1 812 350 669,86	1 812 350 669,86	0,00
Sous-total Comptes spéciaux du Trésor	108 202 122 141,19	108 201 355 750,46	-766 390,73
Comptes de reversement de fonds	1 164 535 438,79	1 164 535 438,79	0,00
Total général	351 012 449 540,44	350 296 831 807,43	-715 617 733,01
En euros	53 511 502 960	53 402 407 740	-109 095 220

L'écart entre les restes à recouvrer figurant au tableau 4 et ceux figurant au tableau 3 est de 230 077,37 F. Il correspond à une rectification de l'annexe I de la recette éditée par l'ACCT pour l'année 2000 qui n'avait pas pris en compte une correction de fin d'exercice sur le compte 464.72. La centralisation des comptes de gestion et la balance générale des comptes ayant tenu compte de cette correction, il n'y a aucune incidence sur la balance d'entrée du tableau 2, page 308.

Enfin, il faut noter que la différence entre les restes à recouvrer au 1^{er} janvier 2000 et ceux au 31 décembre 1999 s'élevait à 14,648 MF (2,23 M€).

La présentation comptable actuelle des restes à recouvrer ne distingue dans les créances à recouvrer que celles de l'année en cours, celles de l'année précédente et celles des années antérieures. Il en résulte une difficulté à rapporter chaque événement touchant la vie d'une créance à son exercice d'origine.

• ***Les modalités de vérification des rapprochements des balances de sortie et d'entrée des principaux comptes centralisateurs***

La vérification des certificats administratifs émis par les comptables principaux du Trésor ne permet pas d'appréhender aisément les modifications que ceux-ci apportent à leurs balances d'entrée. Seule l'ACCT a fourni à la Cour un tableau des modifications effectuées entre la balance de sortie 2000 et la balance d'entrée 2001. Des tableaux similaires ne sont pas communiqués par les comptables centralisateurs les plus importants.

b) - Le compte général de l'administration des finances

• ***L'état récapitulatif de la balance générale des comptes***

Les écarts qui ressortent du rapprochement entre la balance d'entrée 2001 et la balance de sortie 2000 du CGAF sont retracés dans le tableau ci-dessous.

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

Tableau 5 - État récapitulatif de la balance générale des comptes du CGAF

En francs

Désignation par classe	Balance de sortie au 31/12/2000		Balance d'entrée au 1/01/2001		Total des différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 1	3 429 440 316 044	4 772 927 963 915	3 430 203 854 602	4 772 927 963 915	763 538 558	0
Classe 2	2 059 644 001 812	549 404 086 088	2 059 595 850 910	549 404 086 088	-48 150 902	0
Classe 3		7 630 682 031		7 630 682 031	0	0
Classe 4	650 207 441 671	850 194 022 111	649 492 358 529	850 199 095 859	-715 083 142	5 073 747
Classe 5	69 271 254 877	28 406 260 259	69 271 268 198	28 401 504 347	13 321	-4 755 912
Classe 8	231 350 826 300	231 350 826 300	231 155 546 303	231 155 546 303	-195 279 996	-195 279 996
Classe 9	224 482 656 223	224 482 656 223			-224 482 656 223	-224 482 656 223
Total classe 1 à 9	6 664 396 496 927	6 664 396 496 927	6 439 718 878 543	6 439 718 878 543	-224 677 618 384	-224 677 618 384
Classe 0	4 474 122 269 879	4 474 122 269 879	4 474 122 269 879	4 474 122 269 879	0	0
Total	11 138 518 766 806	11 138 518 766 806	10 913 841 148 422	10 913 841 148 422	-224 677 618 384	-224 677 618 384

Les différences sont les mêmes que pour la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État (tableau 2, page 308), sauf pour la classe 3 et la classe 5 qui font apparaître des écarts qui sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6 - Comparaison des écarts des classes 3 et 5 entre la centralisation et le CGAF

En francs

Classe et solde des écarts	Balance de sortie au 31/12/2000		Balance d'entrée au 1/01/2001		Total des différences	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Classe 3 (centralisation)	613 155 566 520,35	620 786 248 551,28	577 283 146 944,23	584 913 828 975,16	-35 872 419 576,12	-35 872 419 576,12
Classe 3 (CGAF)	0	7 630 682 030,93	0	7 630 682 030,93	0	0
Solde des écarts central/CGAF	613 155 566 520,35	613 155 566 520,35	577 283 146 944,23	577 283 146 944,23	-35 872 419 576,12	-35 872 419 576,12
Classe 5 (centralisation)	106 984 895 780,59	66 119 901 162,82	106 989 665 014,25	66 119 901 162,82	4 769 233,66	0
Classe 5 (CGAF)	69 271 254 876,89	28 406 260 259,12	69 271 268 198,22	28 401 504 346,79	13 321,33	-4 755 912,33
Solde des écarts central/CGAF	37 713 640 903,70	37 713 640 903,70	37 718 396 816,03	37 718 396 816,03	4 755 912,33	4 755 912,33

L'écart en classe 5 est sans incidence réelle, car l'addition des différences en débit et en crédit donne un résultat identique. L'écart constaté en classe 3 résulte des modes d'établissement des deux états. En effet, le CGAF est établi à partir du compte élémentaire comme la centralisation elle-même, mais s'arrête à 3 chiffres, ce qui fait disparaître en l'occurrence les comptes de liaison interne⁽²⁰⁴⁾.

• Les limites des rapprochements

La base de données comptables étant unique, les différents états qui sont édités par l'ACCT (balance générale des comptes en deniers, balance générale des comptes du CGAF, CGAF, centralisation des comptes individuels de gestion des comptables principaux, résultats des centralisations des annexes relative aux recettes et aux dépenses) constituent des présentations différentes d'une même réalité comptable. Chaque édition part du compte

⁽²⁰⁴⁾ A l'exception d'un reliquat de 12 453 F (1898,4 €) non justifié en crédit du compte 397 (« provisions sur commandes - mouvements internes ») de la balance d'entrée 2001.

élémentaire et recalcule les balances d'entrée et de sortie. Le CGAF se limitant à 3 chiffres, des écarts apparaissent inévitablement sur les masses, mais les soldes débiteurs ou créditeurs sont les mêmes.

Il manque un document méthodologique présentant et expliquant, en termes non techniques, le processus de centralisation et de constitution des états financiers et les tableaux de passage qui permettent de justifier les écarts éventuels d'un état à l'autre.

• ***Les conséquences des corrections en balance d'entrée sur les opérations d'inventaire***

Les modifications apportées en balance d'entrée 2001 aux restes à recouvrer, à la suite de la prise en compte du transfert de recettes affectées au FOREC (voir plus haut), se sont avérées d'autant plus incohérentes qu'elles ont obligé à une présentation globalisée des provisions pour créances fiscales. En distinguant la part afférente aux créances gérées par les services des douanes, des impôts et du Trésor, conformément à la méthode suivie dans les CGAF 1999 et 2000, les calculs effectués pour 2001 sur la base des balances non encore modifiées ont conduit à constater un montant de provisions supérieur à celui de l'encours des créances à recouvrer par la direction générale des douanes et droits indirects et à fausser le montant de la provision constituée sur l'encours des créances à recouvrer par la direction générale des impôts.

3) - Le rapprochement des balances de sortie 2001

a) - le rapprochement entre les comptes individuels des comptables et la balance générale des comptes du CGAF

Le rapprochement des balances de sortie du CGAF et de la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État a visé à s'assurer que les soldes débiteurs ou créditeurs par classe sont identiques. Le tableau ci-dessous montre que tel est bien le cas.

Tableau 7 - Rapprochement des balances de sortie 2001 entre le CGAF et la centralisation des comptables principaux

En francs

	Balance de sortie CGAF au 31/12/01		Balance de sortie centralisation au 31/12/01		Comparaison des soldes	
	débit	crédit	débit	crédit	Solde CGAF	solde centralisation
Classe 1	3 638 703 317 535,75	5 151 102 680 147,63	3 638 703 317 535,76	5 151 102 680 147,63	-1 512 399 362 611,88	-1 512 399 362 611,87
Classe 2	2 214 298 349 714,05	568 304 162 572,65	2 283 956 545 031,81	637 962 357 890,41	1 645 994 187 141,40	1 645 994 187 141,40
Classe 3	0,00	8 434 142 122,72	629 211 624 760,45	637 645 766 883,17	-8 434 142 122,72	-8 434 142 122,72
Classe 4	632 326 479 716,80	819 867 390 802,57	698 314 963 440,71	885 855 874 526,48	-187 540 911 085,77	-187 540 911 085,77
Classe 5	83 855 815 025,74	21 475 586 346,78	95 039 034 891,02	32 658 806 212,06	62 380 228 678,96	62 380 228 678,96
Classe 8	445 290 144 210,75	445 290 144 210,75	448 066 044 144,99	448 066 044 144,99	0,00	0,00
Classe 9	223 960 893 998,67	223 960 893 998,67	223 960 893 998,67	223 960 893 998,67	0,00	0,00
sous-total 1 à 9	7 238 435 000 201,76	7 238 435 000 201,77	8 017 252 423 803,41	8 017 252 423 803,41	0,00	0,00
Classe 0	4 694 838 557 610,20	4 694 838 557 610,20	4 694 952 203 660,37	4 694 952 203 660,37	0,00	0,00
Total	11 933 273 557 812,00	11 933 273 557 812,00	12 712 204 627 463,80	12 712 204 627 463,80	0,00	0,00

Présentées en masse, les différences entre les deux états comptables auraient fait apparaître des écarts de même ampleur que pour la comparaison des balances de sortie et d'entrée du CGAF et de la centralisation. Les raisons techniques ont été exposées plus haut (voir commentaire après le tableau 6).

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

b) - les autres vérifications

- **La vérification des comptes des ministres**

L'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que le projet de loi de règlement est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres.

L'article 142 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique prévoit que chaque ministre établit annuellement un rapport de gestion et certifie la conformité entre ses propres écritures et le développement des dépenses de son département qui lui est adressé par le ministre des finances.

Tableau 8 - Rapprochement des comptes des ministres avec les comptes généraux de l'État et les comptes de gestion des comptables principaux du Trésor

En francs

	Compte général de l'administration des finances			Comptes de gestion		Comptes des ministres	
	Débit	Crédit	Solde	Total	dont rétablis. de crédits	Total	Ecart Cptes gestion
D.O. services civils payables s.o.	873 795 327 066,09	527 800 000,00	873 267 527 066,09	873 267 527 066,09	-527 800 000		
D.O. services civils payables a.o.	1 000 397 467 204,40	2 715 931 159,96	997 681 536 044,44	997 681 536 044,44	-2 715 931 159,96	1 870 949 063 110,53	0,00
D.O. services militaires payables a.o.	120 237 789 024,48	8 575 542 214,92	111 662 246 809,56	111 662 246 809,56	-8 575 542 214,92	111 662 246 809,56	0,00
Dép. en capital services civils payables a.o.	107 046 162 430,13	97 874 621,16	106 948 287 808,97	106 948 287 808,97	-97 874 621,16	106 948 287 808,97	0,00
Dép. en capital services militaires payables a.o.	71 940 276 771,16	932 165 818,37	71 008 110 952,79	71 008 110 952,79	-932 165 818,37	71 008 110 952,79	0,00
Total dépenses payables a.o.	1 299 621 695 430,17	12 321 513 814,41	1 287 300 181 615,76	1 287 300 181 615,76	-12 321 513 814,41		
Total dépenses budget général	2 173 417 022 496,26	12 849 313 814,41	2 160 567 708 681,85	2 160 567 708 681,85	-12 849 313 814,41	2 160 567 708 681,85	0,00
Sous-total D.O. services civils	1 874 192 794 270,49	3 243 731 159,96	1 870 949 063 110,53	1 870 949 063 110,53	-3 243 731 159,96	1 870 949 063 110,53	0,00
Sous-total D.O. services civils et militaires	1 994 430 583 294,97	11 819 273 374,88	1 982 611 309 920,09	1 982 611 309 920,09	-11 819 273 374,88	1 982 611 309 920,09	0,00
Sous-total dépenses en capital	178 986 439 201,29	1 030 040 439,53	177 956 398 761,76	177 956 398 761,76	-1 030 040 439,53	177 956 398 761,76	0,00

s.o. = sans ordonnancement ; a.o. = après ordonnancement ; D.O. = Dépenses ordinaires

Le rapprochement entre les comptes des ministres d'une part, les comptes de gestion des comptables principaux de l'État et la balance générale des comptes du CGAF d'autre part, permet de constater l'absence d'écart. Il ne peut pas y en avoir par construction, puisqu'il s'agit d'un seul et même fichier qui est établi par la DGCP à partir du fichier des crédits et du fichier des dépenses. La procédure de conformité consiste à demander aux ordonnateurs principaux de valider la situation définitive des crédits ouverts, des dépenses constatées et des reports sur la gestion suivante. Les rapports de gestion des ministres ne sont communiqués à la Cour qu'à l'automne.

L'absence d'enjeu dans ce rapprochement explique que la déclaration générale de conformité ne s'y réfère que de manière allusive et que la nouvelle loi organique ait abrogé ces opérations de rapprochement prévues à l'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

- **la vérification des comptes spéciaux du Trésor**

Les opérations de l'année sur les comptes spéciaux du Trésor tels qu'ils apparaissent dans les comptes des ministres d'une part et dans le CGAF d'autre part sont identiques.

Il convient aussi de rapprocher les opérations de l'année en classe 9 et les opérations de fin d'année et d'inventaire en classe 0. Les écarts constatés correspondent aux propositions de transport aux découverts du Trésor faites dans le projet de loi de règlement du budget 2001. Les régularisations, qui sont intervenues dans les lois de règlement des budgets 1999 et 2000 votées au cours de l'année 2001, ont été portées en opérations de l'année de la classe 0. Elles concernent des opérations de liquidation d'établissements publics de l'État pour 638,9 MF (97,4 M€) en débit et des prêts du FDES pour 7,8 MF (1,19 M€) en crédit.

Tableau 9 - Opérations de l'année et opérations d'ordre et d'inventaire sur les comptes spéciaux du Trésor

En francs

désignation par type	Opérations de fin de l'année au CGAF et selon les comptes des ministres		Opérations de fin d'année et d'inventaire en classe 0		Total des différences	
	débit	crédit	débit	Crédit	débit	crédit
Comptes d'affectation spéciale	44 535 564 636	45 537 045 795	44 585 499 480	45 537 045 795	49 934 844	0
Comptes de prêts et d'avances	404 076 756 715	406 718 822 395	404 076 756 715	408 381 907 374	0	1 663 084 979
Comptes de commerce	25 780 756 526	22 046 218 976	25 780 756 526	22 046 218 976	0	0
Comptes de règlement avec les États étrangers	0	22 291 237	0	22 291 237	0	0
Comptes d'opérations monétaires	15 778 639 302	18 370 382 789	15 778 639 302	18 934 245 216	0	563 862 427
Total comptes 902 à 906	490 171 717 178	492 694 761 192	490 221 652 021	494 921 708 598	49 934 843	2 226 947 405

Les différences correspondent aux opérations suivantes reprises à l'article 14 du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2001 :

- 49,9 MF (7,6 M€) en atténuation du transport aux découverts, montant qui résulte de la clôture du compte n° 902.23 « *Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer* » en application du 1° du II de l'article 34 de la loi de finances pour 2001 ;
- 1 663,08 MF (253,5 M€) en augmentation du transport aux découverts, montant qui se rapporte aux remises de dettes aux pays les moins avancés (559,07 MF [85,2 M€]) et à la perte enregistrée sur le compte n° 903-52 « *Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur* » ;
- 563,8 MF (81,8 M€) en augmentation du transport aux découverts, montant qui est le résultat net du compte spécial du Trésor « *Pertes et bénéfices de change* » soldé chaque année.

• *la vérification des budgets annexes*

Les résultats des budgets annexes, tels qu'ils apparaissent dans les comptes de recettes et de dépenses certifiés par les ordonnateurs et visés par les agents comptables compétents, sont en accord avec l'état G annexé au projet de loi de règlement.

DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

Tableau 10 - Situation définitive des dépenses et recettes des budgets annexes

En francs

	Recettes	Dépenses	Solde
Aviation civile	9 519 808 769,00	8 771 628 007,74	748 180 761,26
Journaux officiels	1 252 620 115,92	929 004 397,96	323 615 717,96
Légion d'honneur	130 187 394,32	130 840 037,17	-652 642,85
Monnaies et médailles	1 247 344 833,82	1 245 834 726,74	1 510 107,08
Ordre de la libération	7 100 854,42	5 257 309,26	1 843 545,16
Prestations sociales agricoles	100 566 068 060,02	100 566 068 060,02	0
Total budgets annexes	112 723 130 027,50	111 648 632 538,89	1 074 497 488,61
Versements au budget général		280 509 811,09	-280 509 811,09
Variations des fonds de roulement	2 107 144,66	796 094 822,18	-796 094 822,18
Total général	112 725 237 172,16	112 725 237 172,16	0
Total général en euros	17 184 851 590	17 184 851 590	0

L'ensemble des budgets annexes dégage un excédent de 1,07 MdF (0,16 Md€). Les versements au budget général et les variations des fonds de roulement ont pour effet de ramener le solde des budgets annexes à zéro. Mais le chiffre qui figure au compte 765 de la balance générale des comptes du CGAF correspond au montant encaissé en gestion 2001 et se rapporte aux comptes des budgets annexes de l'exercice 2000, soit 299,08 MF (45,6 M€), puisque la comptabilité de ces budgets est en droits constatés et que les lois de finances s'exécutent en comptabilité de caisse. En retenant ce chiffre sans enregistrer de produits à recevoir, le CGAF est conforme aux dispositions du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'État fondée sur une logique de comptabilité de caisse, mais introduit un hiatus en comptabilité patrimoniale⁽²⁰⁵⁾.

- ***le transport aux découverts du Trésor***

Le montant du transport aux découverts du Trésor s'établit à 220,2 MdF (33,56 Md€) contre un total de 206,14 MdF (31,42 Md€) en 2000 et 235,42 MdF (35,89 Md€) en 1999. Sa décomposition est analysée dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 (titre I, chapitre II – Le résultat de l'année).

⁽²⁰⁵⁾ Cf. le Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, page 260.

ANNEXES

1. DISPOSITIONS DIVERSES DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

4) - Transport au compte permanent des découverts du trésor

Tableau 11 - Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor
En francs

	Excédent de	
	Dépenses	Recettes
Résultat du Budget général	207 315 837 911,33	
Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé annuellement	563 862 426,68	
Remises de dettes aux pays les moins avancés	559 071 704,56	
Pertes de trésorerie	661 783,67	
Perte sur le compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur »	1 104 013 273,97	
Pertes et profits sur emprunts et engagements	10 710 850 636,21	
Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2001		49 934 843,09
Totaux	220 254 297 736,42	49 934 843,09
Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor	220 204 362 893,33	
Total à transporter en €	33 569 938 714,47	

Le projet de loi de règlement des lois de finances pour 2001 propose le transfert du résultat définitif de l'année au compte permanent des découverts du Trésor, pour un montant de 33 569 938 714,49 €, conformément à l'article 35 de la loi organique du 2 janvier 1959.

5) - Pertes et profits constatés dans l'exécution des comptes spéciaux

En application de l'article 24 alinéa 2 de la loi organique 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* ».

a) - Le résultat net des comptes spéciaux en activité soldés annuellement

Il s'agit du compte d'opérations monétaires n° 906-01 « *Pertes et bénéfices de change* » qui se solde en 2001 par un excédent de dépenses de 85 960 272,80 € (563 862 426,68 F) 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).

b) - Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2001

Le compte n° 902-23 « *Action en faveur du développement des départements des territoires et des collectivités territoriales d'outre mer* » créé par l'article 61 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 est clos au 31 décembre 2001 par le I du II de l'article 34 de la

loi de finances initiale pour 2001. Le solde du compte porté en atténuation des découverts du Trésor s'élève à 7 612 517,75 € (49 934 843,09 F).

c) - Les pertes sur autres comptes spéciaux (compte n° 903-05, 903-07 et 903-17)

Parmi les comptes de prêts, on relève un solde débiteur qui correspond aux remises de dettes aux pays les moins avancés, échues en 2001, pour 559,07 MF.

La suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur se traduit par un solde débiteur de 168 305 738,63 € (1 104 013 273,97 F) du compte d'avances correspondant, porté au découvert du Trésor.

d) - Les pertes et profits résultant de la gestion des opérations de trésorerie

Une somme de 100 888,27 € (661 783,67 F) est portée au découvert du trésor. Elle correspond à la contre valeur de l'avoir en deutsche marks détenu par l'ambassade de France sur un compte ouvert dans une banque de Sarajevo qui a fait faillite en 1999. Devant l'impossibilité du bureau du haut représentant de continuer à assurer la mission de représentation des créanciers auprès du tribunal et du liquidateur, la récupération des fonds est apparue exclue et il convient donc de constater cette perte en trésorerie.

6) - 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 1 632 858 653,27 € (10 710 850 636,21 F).

7) - 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.

a) - Remises consenties en application de la résolution 165 s 9 de la CNUCED

Le projet de loi de règlement propose de transporter au compte permanent des découverts du Trésor la somme de 0,58 M€ (3,8 MF) correspondant à la part en capital des annuités de prêts des Comores et du Bangladesh échues en 2001. Le montant des remises de dettes successivement effectuées depuis 1980 atteindra ainsi 932,6 MF, dont 676,22 MF en capital et 256,38 MF en intérêts.

b) - Remises consenties en application des décisions prises au « sommet de Toronto », complétées par les accords dits « termes de Naples et de Cologne »

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'allègement 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.

Le transport au compte permanent des découverts du Trésor s'établit à 4,62 M€ (30,3 MF) 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 n° 903-17, géré par la Banque de France.

c) - 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 1^{er} 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'allègement 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 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 transporté en 2001 au compte permanent des découverts du trésor s'établit à 34,49 M€ (226,26 MF) dont 224,59 MF au titre de Dakar I et 1,67 MF au titre de Dakar II.

d) - 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.

• 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), l'Ouganda bénéficie d'une annulation de 2,28 M€ (14,93 MF) en capital.

Parmi les prêts gérés par la Banque de France (au compte n° 903-17), on retrouve ceux du Maroc annulés à hauteur de 43,26 M€ (283,750 MF) en capital contre 7,71 M€ (50,6 MF) en 2000 et 50 M€ (327,8 MF) en 1999.

Le montant total transporté au découvert au titre des conversions de dettes s'élève à 45,53 M€ (298,68 MF) contre 30,51 M€ (200,1 MF) en 2000.

• **17^{ème} 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. Ce fonds étant inutilisé depuis 1998 et étant devenu obsolète, l'article 9 du projet de loi de règlement 2000 propose de limiter son montant à hauteur des sommes engagées depuis 1992, à savoir 360,8 M€ (2 366,5 MF) en raison du lancement de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés à laquelle devraient être éligibles le Cameroun, le Congo et la Côte d'Ivoire.

8) - Reconnaissance d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait

De 1989 à 1994, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche avait attribué des subventions de fonctionnement fictives à l'association pour la recherche à l'école des hautes études en sciences sociales (AREHESS) par l'entremise de l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS), à charge pour cette association d'acquitter les dépenses de fonctionnement du comité scientifique de la recherche universitaire (CSRU), créé auprès du ministre, sans texte juridique fondateur et donc sans moyens propres de financement.

Ces dépenses relevant de l'administration centrale et étant étrangères à l'objet social de l'AREHESS, la Cour des comptes a estimé que la convention passée entre l'EHESS et l'association par laquelle cette dernière acceptait de procéder à l'engagement des dépenses du CSRU, conformément aux directives du directeur financier de l'EHESS qui était en même temps le secrétaire général du CSRU, ne constituait pas un titre suffisant pour manier les fonds publics versés par l'école.

Aussi, ces faits étant constitutifs de gestion de fait au sens de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, la Cour en a déclaré les auteurs comptables de fait des deniers de l'État. En outre, la Cour s'est, au vu des comptes qui lui ont été rendus, assurée que les dépenses qui y étaient décrites avaient été réellement faites et étaient régulièrement justifiées. Elle les a en conséquence allouées provisoirement⁽²⁰⁶⁾, sous réserve qu'elles soient reconnues comme ayant été faites dans l'intérêt de l'État.

C'est cette reconnaissance, équivalente à une ouverture rétroactive de crédits, qui est sollicitée au Parlement dans l'article 13 du projet de loi de règlement.

⁽²⁰⁶⁾ La Cour, au vu des justifications présentées ou suppléant par des considérations d'équité à l'insuffisance de celles-ci, a alloué la majorité des dépenses, à l'exception d'une somme de 20 759,72 € qui a été déjà reversée à hauteur de 20 603,30 €.

2. 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. Le montant des créances commerciales non soldées en fin de période complémentaire constitue, lorsqu'il excède les délais commerciaux ordinaires, un report de charge sur l'exercice suivant.

L'enquête est étendue pour la première fois cette année aux industries d'armement.

À la fin de la période complémentaire pour l'exercice budgétaire 2001, le report de charge, hors industries d'armement, était supérieur à 75 M€ (492 MF) pour les seules créances commerciales donnant lieu à facturation.

Les informations présentées dans cette annexe doivent être lues avec précaution : la tenue des comptes des entreprises, selon les normes commerciales, ne permet pas toujours de prendre en compte la période complémentaire. Par ailleurs, le fait générateur des créances n'est pas homogène et peut être la fourniture du service ou l'émission de la facture.

Tableau 12 : Créances commerciales détenues sur l'État
en millions d'euros

	Au 31/12/2001	Rappel 31/12/ 2000	Reports de charges (reste en fin de période complémentaire)
Air France	-6,8	- 5,4	NC
Documentation française	3,6	1,8	2,8
Électricité de France	1 273	1 232	NC
France Telecom	101	83	NC
Gaz de France	NC	NC	NC
Imprimerie nationale	24,1	24,7	19,4
La Poste	66,7	76,5	4,1
RATP	8,8	8,4	3,7
SNCF	6,7	7,7	3,4
UGAP	55,0	64,3	41,2
CEA	25,7	16,1	21,2
DCN-International	1,4	1,5	0,0
GIAT Industrie	191,9	91,4	170,1
SNECMA	100,7	60,0	NC
SNPE	7,9	7,9	6,4

NC : non communiqué.

La société **Air France** reste débitrice grâce aux avances que la **défense** verse sur les affaires en cours. Ces avances, de 13,9 M€ (91,18 MF) au 31 décembre 2001, sont consommées à mesure des facturations. Le principal débiteur est l'**éducation nationale**, avec 2,2 M€ (14,4 MF).

Les créances non réglées à la **Documentation française** en fin de période complémentaire s'élevaient à 2,8 M€ (18,1 MF). La hausse, de 50% par rapport à l'an dernier, trouve son origine en priorité dans l'augmentation du chiffre d'affaires. On observe aussi un accroissement du retard des administrations, vis-à-vis desquelles le comptable ne peut agir. Le mécanisme de règlement peut se faire par compensation sur les avoir des administrations, au choix de celles-ci, ce qui contribue aussi à retarder les règlements au delà de l'établissement annuel des situations.

Les créances commerciales de **France Telecom** se montent à 101 M€ (662,5 MF). Les principaux ministères débiteurs sont toujours l'**intérieur** (33 M€ – 216,5 MF) et la **défense** (21 M€ – 137,7 MF). Pour les deux tiers, il s'agit de facture échues (en hausse de 11 M€ – 72,2 MF – depuis l'exercice précédent) ; le tiers restant ne constitue pas un retard de paiement. Les créances de l'entreprise au titre des prestations non commerciales (prêts de personnel, prestations de réquisitions judiciaires, liaisons de sécurité...) s'ajoutent au montant précédent, pour 10 M€ (65,6 MF).

Le système d'information comptable de **Gaz de France** ne distingue pas l'État des autres collectivités publiques. Le total des factures émises en attente au 31 décembre 2001 s'élevait à 119,3 M€ (782,6 MF).

Les créances de l'**Imprimerie nationale** sont stabilisées, à 24,1 M€ (157,8 MF) en fin d'année, et 19,4 M€ (126,9 MF) en fin de période complémentaire. Toutefois, l'**Imprimerie nationale** se signale par le niveau particulièrement élevé des créances anciennes, notamment celles de plus de quatre ans qui atteignent 8 M€ (52,5 MF). L'apurement d'une dette ancienne de l'**intérieur** (10,8 M€ – 70,6 MF) suit, et même précède, le plan conventionnel signé en 1997. La **Préfecture de police** n'est pas incluse dans cette convention et cumule une dette ancienne de 3,7 M€ (24,4 MF). Il reste enfin 3 M€ (20 MF), antérieurs à 1994, dont la moitié au ministère de l'**emploi et de la solidarité**. La Cour observe que les difficultés que l'**Imprimerie nationale** rencontre pour faire admettre ses créances par de nombreux ministères sont anormales.

Les créances de **La Poste** au 31 décembre continuent à diminuer, à 66,8 M€ (438,2 MF) en fin d'exercice, et 4,1 M€ (26,9 MF) en fin de période complémentaire. Mais sur ce total, 0,9 M€ (5,9 MF) sont relatifs à des créances détenues depuis plus d'un an.

Le reliquat de créances de la **RATP** en fin de période complémentaire s'est réduit à 3,7 M€ (24,3 MF). Quelques créances sont anciennes de plus d'un an, dont 0,13 M€ (0,85 MF) sur la **Préfecture de police**.

Les créances facturées par la **SNCF** non réglées en fin de période complémentaire se montent à 3,4 M€ (22,3 MF), en baisse de plus de moitié sur l'année précédente. Les créances ne donnant pas lieu à l'émission de facture sont plus élevées (pour l'essentiel, compensations d'avantages tarifaires) : 121,3 M€ (795,7 MF) à la même date, soit un doublement par rapport à l'année précédente. La **défense** est le principal contributeur du reliquat, avec 74,6 M€ (489,3 MF) pour la période 1998 à 2001.

Les créances de l'**UGAP** en fin de période complémentaire se stabilisent à 41,2 M€ (270,2 MF). Pour plus de la moitié (26,1 M€ – 171,2 MF), elle trouvent leur origine au ministère de la **défense**. Les créances de plus d'un an s'accroissent fortement, à 7,9 M€ (51,8 MF), dont 0,9 M€ (5,9 MF) ont plus de quatre ans ; elles sont presque entièrement au compte de la **défense**.

. Les industries d'armement

Les entreprises interrogées pour la première fois cette année sont : le **CEA**, **DCN-International**, **GIAT-Industries**, la **Snecma** et la **SNPE**. À l'exception du **CEA**, elles ont des relations financières quasi exclusivement avec le ministère de la **défense** ; les prestations commerciales ne constituent cependant qu'une partie des échanges.

Au **CEA**, le reliquat de 21,2 M€ (138,8 MF) en fin de période complémentaire est imputable pour partie aux budget de l'**économie et des finances** (8,7 M€ – 56,8 MF), de la **défense** (5,0 M€ – 32,7 MF) et de la **recherche** (4,8 M€ – 31,6 MF).

0

01,64, 72, 94, 127, 252
02,72, 85, 89, 94, 112, 114, 232, 252
03,46, 47, 54, 74, 76, 80, 87, 117, 121, 123, 252
04,78
05,72, 114, 123, 124, 252
06,64, 67, 71, 72, 73, 75, 76, 123, 218, 236, 247,
252, 322
07,48, 67, 73, 74, 77, 78, 115, 121, 123, 136, 252,
323
09,46, 47, 64, 65, 72, 73, 74, 76, 87, 89, 94, 114,
117, 172, 196, 222, 225, 233, 236, 251, 286, 323

1

10,65, 73, 76, 80, 83, 86, 104, 121, 236, 252
12,80, 87, 252
14,154, 196, 252, 286
15,252
16,73, 77, 83, 86, 172, 323
18,252

2

20,21, 36, 44, 60, 69, 70, 71, 74, 77, 79, 84, 87, 93,
107, 111, 116, 129, 130, 136, 149, 172, 177, 189,
196, 200, 218, 219, 263, 264, 267, 273
23,48, 70, 114, 115, 116, 121, 196, 197, 201, 248,
252
26,68, 72, 77, 80, 81, 84, 87, 89, 115, 116, 117, 121,
122
28,45, 81, 114, 121, 123

3

31,78, 79, 85, 88, 121, 193, 252
32,123, 154, 252
35,60, 78, 81, 111, 123, 160, 323
36,46, 47, 73, 74, 75, 76, 79, 172, 247, 252, 323
37,76, 77, 78, 87, 89, 114, 116, 121, 124, 217, 252
38,65, 67, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 86, 116,
121, 123, 220, 236, 247, 252, 322
39,80, 112

4

40,252

7

70,45, 48, 54, 55, 67, 70, 71, 78, 84, 94, 112, 113,
115, 121, 123, 149, 229, 249, 252, 256, 322, 323

A

acct,36, 118
acofa,55, 100, 255
acoss,78, 107, 125, 161, 186, 212, 235
acsia,318
adcf,225

ademe,78, 84, 89, 217
adf,225
aerospatiale,266
af,102, 322
afd,21, 99, 320
afpa,236
afssa,175, 176, 231
afsse,231
aft,63, 108, 214
agirc,11
airlib,102
amf,225
anah,194, 197, 200
anda,177
anpe,73
anvar,153
arh,111
arrco,11
ars,59, 79
art,144
arte,98

B

baac,101
bapsa,79, 172, 173, 183, 198
baticredit,266
bce,267
bceac,267
bdf,42, 100, 103, 209, 215, 260, 320, 321
bdpme,98
bei,265
brgm,28, 45, 78
bull,98

C

cades,21, 22, 41, 44, 107, 258
cbtp,266
ccmsa,161
cconcu,144
ccr,263, 268
cdc,41, 42, 44, 99, 161, 184, 198, 268
cde,266
cdf,98, 258
cdr,266
ce,99
cea,78, 91, 149, 323
cemagref,84
cepme,264
cff,265
cfl,225
chaix,266
cl,98, 266
cnaf,21, 60, 78, 125, 188, 191
cnamts,111, 125, 161, 232
cnasea,76, 173, 175, 177, 179, 180
cnavts,99
cnes,84, 89
cnp,41, 265
cnrs,73
cnuced,319
coface,28, 44, 263, 267, 320

cre,144

D

daimler,266
dassault systèmes,98
datar,252
dcn,266, 323
dgac,102
docfr,322

E

eads,98
edf,41, 43
enim,81
epfr,63, 98, 209, 258, 263, 266
epmotc,234
eprd,263, 266
eurostat,37

F

f2,98
f3,98
farif,88, 166, 169, 199
fastif,59, 78
fcata,184
fdes,17, 316
fdj,43
feder,46, 47
feoga,46, 47, 77, 174
fimho,231
fittvn,78, 84, 89, 96
fmi,18, 19, 24, 55, 96, 208, 211
fnal,197, 198
findae,181
fnds,154
fndva,155
fnh,197, 198
fnse,217, 218
forec,11, 20, 27, 32, 33, 57, 76, 235, 302, 309, 310, 314
frr,22, 96, 99
fse,46, 47
fsl,199
fspoeie,70
fsr,63, 108, 214
fsv,99
ft,43, 44, 70, 98, 99, 323

G

gan,98, 266
gdf,41, 43, 323
giat,98, 323

H

hervet,98

I

iedom,100

ifop,46
impnat,323
IN,70, 79
inpi,28, 45
inra,84
inria,73
insee,20, 38, 144
inserm,84
ipsn,74, 78, 217

J

jo,103

L

lagardere,98
lh,104
lp,44, 62, 70, 208, 211, 323

M

MM,102
msa,186, 190

N

natexis,99, 263, 320

O

ocde,37, 38
ol,104
oms,231
onf,174
onu,75, 128
orange,99
organic,184

P

PdeP,323
peoplesoft,251
polmar,89, 116, 217
ppe,31, 36

R

ramex,186
ratp,323
rf,98
rff,77, 98
rfo,98

S

seita,79
sernam,100
sfr,99
sggp,98
smc,266
sncl,77, 80, 81, 258, 323
snecma,323
snpe,323

sogepa,266

T

tge,318
thomson sa,98
tmm,98

U

ue,13, 49, 51, 128, 182, 269
uesl,44
ugap,323
unedic,11, 28, 45, 76, 236

V

vivendi,99