

RAPPORT

**SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES
EN VUE DU REGLEMENT DU BUDGET
DE L'EXERCICE 2003**

RAPPORT SUR LES COMPTES DE L'ETAT

**DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE
SUR LES COMPTES 2003**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
TITRE 1 - LES COMPTES 2003.....	5
I - LE BILAN DE L'ETAT.....	6
A - <i>La situation nette</i>	6
B - <i>L'actif</i>	7
C - <i>Le passif</i>	10
II - LE COMPTE DE RESULTAT.....	14
A - <i>Le résultat courant</i>	15
B - <i>Le résultat exceptionnel</i>	16
III - LES ENGAGEMENTS HORS-BILAN.....	17
A - <i>La dette garantie</i>	17
B - <i>Les garanties liées à des missions d'intérêt général</i>	18
C - <i>les garanties de protection des épargnants</i>	19
D - <i>Les garanties de change</i>	19
E - <i>Les mises en jeu de la garantie de l'Etat</i>	20
F - <i>La mise en jeu de la responsabilité de l'Etat</i>	20
G - <i>Les garanties de passif</i>	20
H - <i>Les engagements financiers de l'Etat</i>	20
I - <i>Les engagements de retraites</i>	21
TITRE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME COMPTABLE.....	22
I - LA PREPARATION DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES.....	23
A - <i>Le comité des normes de comptabilité publique</i>	23
B - <i>Le cadre conceptuel des nouvelles normes</i>	23
C - <i>Treize normes comptables</i>	24
II - L'EVOLUTION DE LA FONCTION COMPTABLE.....	26
A - <i>La nouvelle organisation comptable</i>	26
B - <i>Le renforcement des processus de contrôle interne et de la fonction d'audit interne dans le réseau du trésor public</i>	29
C - <i>Les nouveaux modes de contrôle des opérations des ordonnateurs</i>	30
D - <i>Une responsabilité qui doit être repensée</i>	31
III - LA REFONTE DU SYSTEME D'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....	33
A - <i>Génèse et caractéristiques du projet ACCORD</i>	33
B - <i>Les conditions de raccordement à ACCORD 1</i>	34
C - <i>Le déploiement d'une version intermédiaire (ACCORD 1 BIS) dans trois ministères</i>	37
D - <i>Les conséquences de l'abandon du marché ACCORD 2</i>	38
IV - LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITE D'ANALYSE DES COUTS DES ACTIONS DE L'ETAT	41
A - <i>La situation actuelle dans les ministères</i>	41
B - <i>les travaux en cours</i>	41
TITRE 3 - LA PREPARATION DE LA CERTIFICATION.....	43
I - LA DEMARCHE DE LA COUR.....	44
A - <i>Les différentes étapes de l'analyse des risques</i>	44
B - <i>Le découpage des travaux par cycles de contrôle et phases d'audit</i>	45
C - <i>l'adéquation des moyens aux objectifs</i>	46
II - L'ANALYSE DES RISQUES	47
A - <i>Les charges de fonctionnement et d'intervention</i>	47
B - <i>Les immobilisations corporelles</i>	50
C - <i>Les produits régaliens</i>	53
D - <i>Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale</i>	56
E - <i>Les dotations et participations</i>	57

TITRE 4 - LES VERIFICATIONS EFFECTUEES EN 2003	61
I - LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	62
<i>A - Les observations de la Cour sur la comptabilité générale de l'Etat.....</i>	62
<i>B - Les autres observations de la Cour</i>	62
II - LA DETTE FINANCIERE ET LA TRESORERIE	64
<i>A - La dette financière.....</i>	64
<i>B - Les comptes de correspondants.....</i>	67
<i>C - les comptes financiers</i>	69
<i>D - La gestion active de la trésorerie.....</i>	71
III - LES ENGAGEMENTS HORS-BILAN.....	72
<i>A - la dette garantie.....</i>	72
<i>B - Les instruments financiers à terme.....</i>	73
<i>C - les autres engagements</i>	74
IV - LE PROCESSUS D'ARRETE DES COMPTES ET LA CONSTRUCTION DES ETATS FINANCIERS	75
<i>A - les écritures de corrections de fin de gestion</i>	75
<i>B - les opérations d'inventaire.....</i>	77
<i>C - la construction des etats financiers issus de la comptabilité générale de l'Etat</i>	80
V - L'ENVIRONNEMENT INFORMATIQUE DES APPLICATIONS COMPTABLES CGL ET TCC.....	82
<i>A - La planification et l'organisation de l'environnement informatique.....</i>	82
<i>B - L'acquisition et la mise en place des applications</i>	82
<i>C - L'exploitation et le soutien aux utilisateurs</i>	82
<i>D - La surveillance de l'environnement informatique</i>	83
TITRE 5 - COMPTE-RENDU DES VERIFICATIONS DE LA COUR EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE	84
<i>A - Les arrêtés de report</i>	84
<i>B - Le rapprochement des balances générales de sortie 2002 et d'entrée 2003</i>	84
<i>C - Le rapprochement des balances de sortie 2003</i>	86
I - LA MISSION DE LA COUR.....	87
II - LA PROCEDURE D'ARRETE DES COMPTES ET DE PREPARATION DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT ..	89
III - LES OBSERVATIONS RELATIVES A LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE.....	92
ANNEXES	
I - LE VOCABULAIRE DE LA COMPTABILITE.....	95
II - L'ORGANISATION ACTUELLE DES CHAINES DE LA RECETTE ET DE LA DEPENSE.....	98
III - DISPOSITIONS DIVERSES DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT.....	99
IV - LES DETTES DE L'ETAT AUPRES DE SES FOURNISSEURS PUBLICS.....	103
GLOSSAIRE.....	104
INDEX.....	106

INTRODUCTION

Dans quelques mois, le 1^{er} janvier 2005, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, issue d'une initiative parlementaire, franchira une nouvelle étape, l'ordonnance de 1959 étant abrogée. La nouvelle loi a deux objectifs principaux : orienter la gestion publique vers la recherche de résultats performants, et renforcer l'information et le contrôle sur les finances publiques.

A ce titre, la LOLF se termine par un chapitre sur le contrôle, dont l'article 58 concerne la Cour des comptes.

La Cour, qui a apporté son assistance à l'élaboration de la « nouvelle constitution financière » du pays, organise ses travaux dans le cadre de ce nouveau dispositif depuis 2000.

Elle a réalisé un rapport préliminaire, qui représente sa contribution au débat d'orientation budgétaire, que prévoient et organisent les articles 48 et 58-3 de la LOLF : ce rapport replace les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur dans le cadre d'un examen général des finances de l'Etat et des finances publiques.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LOLF, la Cour présente cette année deux rapports, l'un sur les résultats et la gestion budgétaire et l'autre sur les comptes de l'Etat.

Le premier rapport est relatif aux résultats, qu'ils soient budgétaires ou non, de l'exécution de l'exercice antérieur. D'une part, il aborde les résultats financiers de l'Etat, la gestion des recettes et des dépenses, les opérations de trésorerie et la régularité de la gestion. D'autre part, il suit, depuis 2002, l'état d'avancement de la loi organique et fournit – au-delà du commentaire des données budgétaires – des analyses synthétiques et ministérielles des politiques publiques, qui préfigurent ce que seront les futures analyses des programmes, dont le rapport annuel sur l'exécution fournira le premier niveau.

Le deuxième rapport examine les états financiers de l'Etat et les comptes. Ce rapport sur les comptes 2003 comprend cinq titres : le premier commente les états financiers issus de la comptabilité générale de l'Etat ; le second est un point de situation sur la réforme de la comptabilité de l'Etat ; le troisième décrit la démarche de la Cour dans la préparation de la certification et rend compte de ses analyses sur les risques liés à certains postes des états financiers ; le quatrième illustre cette démarche en présentant les résultats des audits comptables menés par la Cour sur certains types d'opérations ; le cinquième et dernier titre correspond à la déclaration générale de conformité, prévue par l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances¹.

Les observations de la Cour ont été soumises à la contradiction du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et à celle de chacun des ministres concernés.

¹ Cette formalité juridique consiste à vérifier la cohérence des comptes généraux de l'Etat avec les comptes individuels des comptables principaux du Trésor et avec la comptabilité des ministres. Il se distingue de la future certification par l'objet et l'ampleur beaucoup plus limitées des vérifications auxquelles il donne lieu.

TITRE 1 - LES COMPTES 2003²

Les états financiers 2003 ont été établis selon des principes et règles comptables identiques à 2002, sauf pour ce qui concerne :

- l'extension aux opérations de pensions, à la dette non négociable et aux comptes rémunérés de correspondants du Trésor les plus importants, de la comptabilisation des intérêts courus non échus, ainsi que le provisionnement des intérêts échus non payés³ ;
- le rattachement des produits de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en janvier 2004 à l'exercice précédent, comme c'était déjà le cas pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- la comptabilisation respectivement à l'actif et au passif des décotes et primes⁴ sur emprunts et bons du Trésor, qui faisaient auparavant l'objet d'une contraction au passif.

Ces modifications, conformes aux recommandations de la Cour, ont donné lieu à un retraitement du bilan fin 2002 afin de faciliter les comparaisons avec les données fin 2003. Il se traduit par un écart de 6,6 Md€ entre le total du bilan de sortie 2002 (342,8 Md€) et celui du bilan d'entrée 2003 (349,4 Md€)⁵. La situation nette est améliorée de 0,4 Md€ (- 498,8 Md€ au lieu de - 499,2 Md€).

Les analyses qui suivent sont fondées sur les données 2003 telles qu'elles figurent dans le compte général de l'administration des finances (CGAF)⁶. Elles sont donc tributaires des insuffisances du référentiel comptable actuel qui n'est fondé qu'en partie sur le principe des droits constatés ainsi que d'erreurs de comptabilisation, qui, lorsqu'elles ont été relevées par la Cour, et non corrigées dans les comptes arrêtés, sont indiquées au titre 4 du présent rapport.

Sont commentés le bilan, le compte de résultat et le hors-bilan de l'Etat. Le tableau des flux de trésorerie de l'Etat pour 2003 est présenté dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire. Son mode de construction est critiqué au titre 4 du présent rapport. Une annexe consacrée au vocabulaire de la comptabilité détaille la signification des principaux termes comptables utilisés.

² Les états d'exécution des opérations budgétaires sont analysés dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire.

³ Dans un prêt, chaque jour produit ou « fait courir » des intérêts. Le prêteur ne peut cependant exiger le paiement de ceux-ci qu'à une date fixe déterminée à l'avance, la date d'échéance. Les intérêts dus, mais pas encore exigibles, sont appelés intérêts courus non échus. Par ailleurs, des intérêts exigibles peuvent ne pas être réclamés immédiatement par le prêteur ou acquittés tout de suite par l'emprunteur ; la créance du premier et la dette du second n'en subsistent pas moins : il s'agit alors d'intérêts échus non payés.

⁴ Les primes et décotes correspondent à la différence (positive ou négative) entre la valeur nominale des titres émis et le prix payé par les souscripteurs dans le cadre d'une adjudication.

⁵ La colonne « année 2002 » du « bilan agrégé au 31 décembre 2003 », publié dans le rapport de présentation du CGAF (p. 94 et suivantes) n'est pas utilisable en l'état, car elle intègre l'un des changements de méthodes (non-contraction des primes et décotes), mais pas les deux autres. Des explications sur les changements de méthode ont cependant été introduites dans ledit rapport au niveau des commentaires ou des tableaux.

⁶ Le CGAF, annexé au projet de loi de règlement, comprend la balance générale des comptes de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation qui contient les états financiers de synthèse de l'Etat (bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie, annexe).

I - LE BILAN DE L'ETAT

Tableau 1 - Bilan de l'Etat (en M€)

ACTIF	2002	2002 (pro forma)	2003	PASSIF	2002	2002 (pro forma)	2003
				Situation nette	- 499 175	- 498 824	-578 545
Immobilisations	259 834	259 834	235 411	Dette financière	747 984	748 148	817 060
Incorporelles nettes	213	213	190	Négociable	733 125	733 125	804 021
Corporelles nettes	91 259	91 259	93 612	Non négociable	14 493	14 493	12 787
Prêts et avances	18 043	18 043	18 044	Provisions pour risques et charges	-	164	252
Dotations et participations	150 319	150 319	123 566	Concours Banque de France	366	366	-
Actif circulant	72 044	72 863	70 901	Autres dettes	86 374	86 676	71 142
Redevables	18 231	18 231	18 715	Titres de participation non libérés	288	288	420
Débiteurs divers	30 961	31 189	32 103	Services non personnalisés et budgets annexes	805	805	1 270
Comptes d'attente débiteurs	2 095	2 095	1 354	Chèques sur le Trésor	495	495	492
Produits à recevoir	13 797	14 394	15 794	Correspondants et déposants	66 685	66 987	51 996
Etablissements financiers	6 910	6 904	2 882	Créditeurs divers/comptes d'attente créditeurs	11 247	11 247	9 248
Caisse	47	47	49	Charges à payer	6 086	6 086	6 614
Mouvements entre comptes financiers	3	3	4	Appels de marge sur pensions livrées	768	768	1 102
Régularisation	10 955	10 955	10 284	Régularisation	7 527	7 527	5 606
Charges à répartir / engagements étalés	312	312	262	Dépenses réglées dans la période suivante	6 800	6 800	5 261
Dépenses du budget de l'année suivante	3 219	3 219	3 133	Autres comptes de régularisation créditeurs	727	727	345
Autres comptes de régularisation débiteurs	7 424	7 424	6 889	Reversements sur dépenses à annuler	-	-	-
Divers	14	5 717	5 494	Divers	137	5 842	6 827
Décotes	-	5 704	5 484	Primes (nettes des décotes en 2002)	137	5 842	6 827
Suppléments d'indexation	14	13	10				
TOTAL	342 847	349 369	322 090	TOTAL	342 847	349 369	322 090

CGAF 2003 (bilan de l'Etat pour l'année 2003) ; Cour des comptes (à partir de la balance d'entrée 2003) pour l'année 2002 pro forma; CGAF 2002 (bilan de l'Etat pour l'année 2002)

A - LA SITUATION NETTE

La situation nette est la différence entre les actifs et les passifs et donc normalement une mesure de la richesse d'une entité. Cette interprétation doit cependant être proscrite dans le cas de l'Etat. En effet, comme le relève l'introduction du nouveau recueil des normes comptables de l'Etat (applicables à partir de 2006) , "la notion même d'actif, telle que retenue pour

l'entreprise, ne rend pas parfaitement compte de la situation de l'Etat, qui possède un "actif incorporel" très particulier, la souveraineté, et son accessoire, la capacité de lever l'impôt".

Si le niveau de la situation nette de l'Etat ne peut donc être commenté utilement, faute de point de comparaison, son évolution peut être néanmoins un indicateur intéressant, qui englobe certaines opérations non prises en compte dans le résultat (notamment l'effet des réévaluations des immobilisations corporelles et financières).

La situation nette de l'Etat s'établit à – 578,5 Md€ au 31 décembre 2003 (– 498,8 Md€ au 31 décembre 2002). Elle se décompose entre un report à nouveau de – 545,9 Md€⁷, le résultat de l'année (- 54,0 Md€), et un écart de réévaluation positif de 21,4 Md€ (16,4 Md€ de réévaluation des dotations et participations de l'Etat ; 5 Md€ de réévaluation des immobilisations corporelles).

B - L'ACTIF

1) - L'actif immobilisé

L'actif immobilisé (235,4 Md€) a diminué de 24,4 Md€ en 2003. Cette baisse résulte de la réduction du montant des immobilisations financières (- 26,7 Md€), qui n'a pas été compensée par la revalorisation des immobilisations corporelles et incorporelles nettes (2,3 Md€).

a) - Les immobilisations corporelles et incorporelles

Le stock brut des immobilisations corporelles et incorporelles s'établit à 154,6 Md€, au 31 décembre 2003, en hausse de 9,5 Md€ par rapport à 2002. L'augmentation résulte de la réévaluation des constructions civiles en fonction du coût de la construction (+ 1,0 Md€), de la sortie des immobilisations amorties en totalité (- 6,7 Md€) et des investissements de 2003 affectés essentiellement aux immobilisations corporelles (+ 15,2 Md€).

Le stock net des amortissements est de 93,8 Md€ (+ 2,3 Md€). Les amortissements ont augmenté de 7,1 Md€. Cette évolution est le solde de 13,8 Md€ de dotations supplémentaires et d'une diminution de 6,7 Md€ correspondant aux immobilisations sorties du bilan en 2003.

Pour les matériels de l'Etat, un amortissement linéaire est pratiqué, en général sur cinq ans (quatre ans pour les logiciels). Mais les achats de matériel militaire sont toujours amortis intégralement l'année de leur acquisition, ce qui gonfle artificiellement la part des équipements militaires dans la dotation aux amortissements de 2003 (5,2 Md€, soit 38 % du total).

b) - Les immobilisations financières

• Les dotations et participations

Les dotations et participations inscrites à l'actif de l'Etat fin 2003 pour un total de 124 Md€ sont évaluées à partir des bilans des organismes considérés disponibles à la date de réalisation du CGAF, c'est-à-dire ceux établis au 31 décembre 2002. Les dotations et participations dans les entreprises du secteur marchand et créances rattachées sont évaluées à 84 Md€, les administrations de sécurité sociale à 21 Md€, les organismes divers du secteur non marchand à 33 Md€ et les organismes internationaux hors Union européenne à 20 Md€.

⁷ Dans une entité dotée de capitaux propres, le résultat peut être affecté aux détenteurs de parts de cette entité, conservé sous la forme d'une réserve ou reporté en vue d'une répartition future. Pour l'Etat, le résultat ne peut être réparti et est chaque année entièrement reporté. Le report à nouveau correspond donc à la somme des résultats de l'Etat depuis l'origine.

Les structures de défaisance⁸ sont inscrites à l'actif de l'Etat pour une valeur négative de 34 Md€.

L'évolution des dotations et participations de l'Etat en 2003 (-26,7 Md€) résulte de :

- l'actualisation des dotations et participations : la variation globale (-26,7 Md€) est le solde d'augmentations et de diminutions dont les plus significatives ont concerné Gaz de France (+ 3,3 Md€⁹) dans un sens, France Télécom (-17,9 Md€¹⁰) les administrations de sécurité sociale (-5,2 Md€) et la Banque de France (-4,1 Md€¹¹) dans l'autre ;
- les cessions de titres (-1,2 Md€), correspondant pour l'essentiel au transfert au secteur privé d'une part du capital de Renault SA ;
- les achats de titres, dotations en capital et avances d'actionnaires (+1,2 Md€) : les opérations les plus importantes sont une dotation de 1,4 Md€ à Charbonnages de France et une diminution des participations aux organismes spéciaux (-0,6 Md€), notamment le Fonds monétaire international (FMI).

• *Les prêts et avances*

Les prêts s'élèvent à 16,9 Md€ fin 2003. Les bénéficiaires sont des Etats étrangers, à hauteur de 92% : 6,1 Md€ afférents aux accords de consolidation des dettes envers la France dans le cadre du Club de Paris¹² ; 5,2 Md€ de prêts accordés par l'intermédiaire de Natexis ; 4,2 Md€ octroyés par l'intermédiaire de l'Agence française de développement (AFD) ; 0,3 Md€ restant à annuler dans le cadre des engagements pris au sommet de Dakar et dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

L'augmentation sensible du montant des avances et autres immobilisations financières (1,2 Md€ au lieu de 0,7 fin 2002) résulte de la souscription par l'Etat à deux emprunts obligataires émis dans le cadre du plan de sauvetage de la société ALSTOM.

2) - L'actif circulant

Les principaux postes de l'actif circulant sont les restes à recouvrer sur redevables, les produits à recevoir, les comptes d'attente débiteurs, les débiteurs divers et les disponibilités en banque et en caisse.

a) - Restes à recouvrer sur redevables

Les restes à recouvrer sur redevables s'établissent à 51,7 Md€, en montant brut, au 31 décembre 2003, contre 54,4 Md€ au 31 décembre 2002 : 93% de ce poste (45,2 Md€) est représenté par les impôts et taxes impayés.

⁸ Les structures de défaisance sont des personnes morales créées par l'Etat pour gérer les passifs d'organismes qu'il contrôlait et qui n'étaient plus en état de faire face à leurs engagements : la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR : défaisance du Crédit Lyonnais) et l'Etablissement public de réalisation et de défaisance (EPRD : défaisance du Comptoir des entrepreneurs).

⁹ Cette augmentation des capitaux propres de Gaz de France en 2002 correspond à la différence entre le résultat (3,6 Md€) et le dividende (0,3 Md€).

¹⁰ Cette diminution traduit la baisse des cours de l'action France Télécom en 2002.

¹¹ Cette baisse retranscrit la diminution des comptes de réévaluation au passif de la Banque de France en 2002. Elle s'explique par la diminution de la valeur des réserves de change en dollars du fait de l'appréciation de l'euro d'une part, des ventes de devises réalisées par la banque centrale d'autre part.

¹² Crée en 1956, le Club de Paris est une instance informelle de coordination destinée à rééchelonner ou à remettre tout ou partie de la dette des pays en difficulté envers les bailleurs de fonds publics.

Depuis 1999, le stock des créances fiscales fait l'objet d'un provisionnement, en fonction des perspectives de recouvrement. Aussi est-il inscrit au bilan pour son montant net. La provision à la fin de l'année (32,9 Md€) résulte de l'agrégation de la provision fin 2002 (36,2 Md€) d'une part, de la dotation aux provisions de l'année 2003 (18,6 Md€) nette de la reprise sur provisions (21,8 Md€) liée aux dégrèvements et admissions en non-valeur¹³ constatés dans l'année d'autre part.

Les restes à recouvrer sur amendes et condamnations péquéniaires sont en forte hausse (1,8 Md€ au 31 décembre 2003, + 35%) et retrouvent des niveaux comparables à ceux qui prévalaient avant l'amnistie présidentielle de 2002 (2,3 Md€ au 31 décembre 2001).

b) - Produits à recevoir

Les produits de la TVA, depuis 2000, et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), à compter de 2003, encaissés en janvier sont rattachés à l'exercice précédent sous la forme de produits à recevoir : 14,6 Md€ pour la TVA et 0,5 Md€ pour la TIPP encaissés en janvier 2004 figurent ainsi à l'actif fin 2003. Le poste « produits à recevoir » enregistre aussi, pour 0,7 Md€, les intérêts courus non échus à recevoir sur les contrats d'échange de taux et les appels de marge qui leur sont liés¹⁴.

c) - Débiteurs divers

Le poste « débiteurs divers » représente 32,1 Md€ au 31 décembre 2003. Il est constitué pour 30,6 Md€ de créances résultant de placements à court terme de l'Etat (prêts en blanc ou prises en pension de titres¹⁵).

d) - Compte d'attente débiteurs

Les comptes d'attente (appelés aussi comptes transitoires ou comptes d'imputation provisoire) servent à enregistrer des opérations qui exigent une information supplémentaire avant d'être qualifiées définitivement. Ces comptes doivent normalement être soldés avant la fin de l'exercice. Fin 2003, des comptes d'attente débiteurs sont inscrits à l'actif pour 1,4 Md€. Ce montant qui reste trop élevé a néanmoins connu une forte diminution au cours des dernières années (4,9 Md€ en 2001 ; 2,1 Md€ en 2002).

e) - Banques et caisse

La trésorerie de l'Etat en banque ou en caisse (2,3 Md€), fin 2003, affiche une nette diminution par rapport à 2002 (6,9 Md€) et 2001 (10,3 Md€). Cette évolution reflète une gestion plus active de cette trésorerie : en particulier, les excédents ponctuels sur le compte du Trésor à la Banque de France sont désormais placés à très court terme. Le solde du compte du Trésor a ainsi été ramené à 149 M€ à la clôture de l'exercice 2003, alors qu'il s'élevait à 653 M€ à fin 2002.

¹³ Un dégrèvement est une décision par laquelle l'administration renonce à une créance fiscale soit parce qu'elle n'est pas fondée (erreur du contribuable ou de l'administration), soit à titre gracieux. Une admission en non-valeur consiste, sans remettre en cause le droit de l'Etat, à ne plus comptabiliser une créance fiscale parce que celle-ci est jugée irrécouvrable.

¹⁴ Un contrat d'échange de taux est un instrument financier par lequel deux parties échangent les flux d'intérêt liés à leurs dettes respectives pour une période donnée. Pour toute transaction financière courant sur une certaine période, le versement d'un appel de marge consiste à régler périodiquement à une contrepartie la différence entre le montant de la transaction et la valeur de marché actuelle.

¹⁵ Un prêt « en blanc » est accordé sans prise de garantie. Lors d'une prise en pension de titres, la liquidité n'est remise qu'en échange du dépôt de titres chez le prêteur : ceux-ci seront restitués à l'emprunteur lorsque lui-même remboursera les liquidités qui lui ont été mises à disposition.

3) - Autres actifs

Les comptes de régularisation débiteurs figurent à l'actif pour un montant de 10,2 Md€ fin 2003. La principale écriture (5,3 Md€) correspond au remboursement des avances consenties par le Trésor public à l'Agence centrale des organismes de financement agricole (ACOFA) pour les besoins temporaires de préfinancement des dépenses de la Politique agricole commune (PAC). Enfin, à compter de 2003, l'actif de l'Etat enregistre de façon séparée les décotes constatées lors de l'émission d'emprunts ou de bons du Trésor (5,7 Md€), qui étaient jusque là contractées avec les primes au passif.

C - LE PASSIF

1) - La dette de l'Etat

La dette de l'Etat a plusieurs définitions.

Au sens du CGAF, la dette de l'Etat comprend la dette financière, les dépôts des correspondants et des services non personnalisés de l'Etat, les charges à payer et dettes diverses, les appels de marges sur pensions, mais pas les comptes d'attente créditeurs.

Outre le CGAF, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie publie selon un rythme mensuel une situation mensuelle des opérations du Trésor (SMOT) et annuellement une situation résumée des opérations du Trésor (SROT). La dette au sens de la SROT exclut une partie des dettes diverses et les appels de marge sur pensions, mais prend en compte certains comptes d'attente.

La notion d'endettement brut des administrations publiques, utilisée dans le cadre de la procédure communautaire de surveillance des déficits excessifs, est issue de la comptabilité nationale. Pour l'Etat, les données utilisées proviennent de la comptabilité générale, mais subissent quelques retraitements, détaillés au point b ci-dessous.

a) - En comptabilité générale

Au sens du CGAF, la dette de l'Etat s'est accrue de 58,5 Md€ en 2003, passant de 826,7 Md€ fin 2002 à 885,2 Md€ fin 2003 (+7%)¹⁶.

• *La dette financière*

Dans le référentiel comptable actuel, la dette financière est la dette pour laquelle la créance détenue sur l'Etat est matérialisée par un titre. Si ce titre peut être échangé de manière dématérialisée, il s'agit de dette financière négociable.

La dette financière négociable s'élève à 804 Md€ fin 2003 et représente 90% de la dette totale (89% en 2002 ; 88% en 2001 ; 77% en 1990). L'encours se décompose en trois grandes catégories de titres :

- long terme (10/30 ans) : obligations assimilables du Trésor (OAT), 524 Md€ (+ 7%),
- moyen terme (2/5 ans) : bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), 172 Md€ (+ 11%),
- court terme (trois mois/un an) : bons du Trésor à taux fixe (BTF), 108 Md€ (+23%).

La dette négociable est détenue par une large gamme de souscripteurs. S'agissant des OAT, au deuxième trimestre 2003, selon la Banque de France, les assurances et caisses de

¹⁶ La SROT évalue la dette de l'Etat à 881,1 Md€ fin 2003.

retraite, les établissements de crédits et les organismes de placement commun en valeurs mobilières (OPCVM) résidents représentaient respectivement 33%, 14% et 9% de l'encours. Les ménages, sociétés et administrations résidents n'en détenaient ensemble que 3%. La part des non-résidents est de 41%.

La dette financière non négociable (13,0 Md€) diminue de 13%. L'essentiel est constitué par les bons du Trésor détenus par des organismes internationaux (9,1 Md€) et les monnaies métalliques en circulation (2,4 Md€). Mais la dette financière non négociable comprend aussi des émissions et engagements anciens non remboursés. En revanche, les concours accordés par la Banque de France avant 1994 sont désormais intégralement remboursés.

• *Les autres dettes*

Hors comptes d'attente créditeurs, la dette non financière diminue de 13% et retrouve, à 68,1 Md€, son niveau de 1998.

Les dépôts de fonds des correspondants du Trésor (51,9 Md€) enregistrent une diminution de 14,8 Md€ qui s'explique par la mise en place du Fonds de réserve des retraites, qui a été autorisé à placer ses liquidités jusqu'ici déposées au Trésor public auprès de la Caisse des dépôts et consignations, et la restitution à La Poste des dépôts des comptes chèques postaux¹⁷.

Les budgets annexes et certains autres services non personnalisés de l'Etat (pouvoirs publics, services bénéficiaires de fonds spéciaux) sont traités dans le référentiel comptable actuel de l'Etat comme des correspondants dotés d'une personnalité morale distincte. Leur patrimoine et leurs dettes ne figurent pas au bilan, dans lequel n'apparaissent que leurs disponibilités à la fin de l'année déposées sur des comptes internes au Trésor (pour un montant total de 1,3 Md€).

Les charges à payer qui augmentent de 0,5 Md€ s'élèvent à 6,6 Md€ dont 6,0 Md€ retracent les remboursements de TVA effectués en janvier et février 2004 au titre de la gestion 2003, et le solde (0,6 Md€) les intérêts courus non échus à payer sur les contrats d'échange de taux d'intérêt et les appels de marge afférents.

Le poste « créditeurs divers » (6,3 Md€) affiche aussi une augmentation sensible (3,6 Md€ en 2002) qui s'explique par le reclassement de certains comptes d'attente créditeurs dans cette catégorie (cf. ci-dessous).

Les dettes résultant des appels de marge reçus sur pensions représentent 1,1 Md€ fin 2003.

b) - En comptabilité nationale

La dette des administrations publiques notifiée aux institutions communautaires est évaluée à partir du tableau des opérations financières de la comptabilité nationale. Elle exclut certains types de dette, notamment les crédits commerciaux, les charges à payer, les intérêts courus non échus. Elle comprend en revanche la dette en crédit-bail. Elle est évaluée 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 communautaire (799,0 Md€ en 2003, soit une progression de 8% par rapport à 2002), en sus des retraitements précités, on déduit les dettes de l'État vis-à-vis des autres administrations publiques. Enfin, cette dette est additionnée à celle

¹⁷ La Poste a longtemps été tenue de déposer l'intégralité des fonds qu'elle collectait sur les comptes chèques postaux (CCP) au Trésor public. Le précédent contrat de plan de l'exploitant public l'a autorisé à transférer progressivement ceux-ci à une filiale (Efiposte) chargée de gérer ses actifs. Cette « décentralisation des CCP » s'est achevée en 2003.

des autres administrations publiques (autres organismes d'administration centrale, administrations locales, administrations de sécurité sociale)¹⁸ pour obtenir l'endettement brut consolidé des administrations publiques (992,1 Md€ en 2003, +11% par rapport à 2002).

Tableau 2 - Tableau de passage entre la dette de l'État (CGAF) et l'endettement brut consolidé des administrations publiques, en comptabilité nationale

En milliards d'euros	31/12/2003	31/12/2002
Dette (CGAF)	885,2	826,7
Correction sur dette financière	- 26,2	- 27,4
Intérêts courus non échus	- 16,3	- 15,9
Corrections sur dette non négociable	- 9,9	- 11,4
Corrections sur les autres dettes	- 14,3	- 11,2
Complètement du champ de la dette:	+ 2,1	+ 2,3
Budgets annexes et comptes spéciaux	+ 0,8	+ 0,7
Remises de dette des sommets de Dakar	+ 1,1	+ 1,4
Divers dont crédit-bail	+ 0,2	+ 0,2
Dette vis-à-vis des administrations publiques	- 47,8	- 58,2
Dette de l'État brute	799,0	731,3
Dette des autres administrations publiques	193,1	166,2
Dette des administrations publiques notifiée	992,1	897,5

Source : DGCP¹⁹

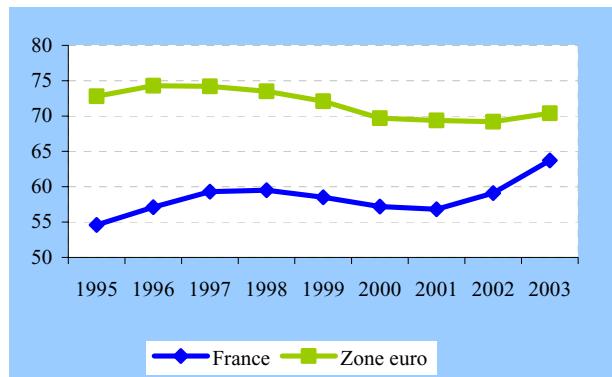
Ainsi calculée, la dette publique représente 63,7%, du produit intérieur brut (PIB) français en 2003 (58,8% en 2002). Elle dépasse désormais la valeur de référence de 60 % prévue dans le cadre de la procédure communautaire de surveillance des déficits excessifs. La situation de la France qui était initialement plus favorable dans ce domaine que celle de la moyenne de ses partenaires se dégrade rapidement.

Le déficit de l'Etat est la principale cause de l'augmentation de la dette des administrations publiques françaises en 2003, mais les autres administrations publiques représentent aussi une part significative et inhabituelle de cet accroissement (l'accroissement de la dette de l'Etat a représenté 91% de la croissance totale de la dette publique entre 1993 et 2002). En particulier, l'Etablissement de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), établissement public qui détient des participations des entreprises de divers secteurs (énergie, mais aussi télécommunications), a émis 9,4 Md€ de nouvelles obligations pour financer sa participation à l'augmentation de capital de France Télécom.

¹⁸ Celle-ci est elle-même nette des dettes réciproques de ces administrations et de leurs dettes à l'égard de l'Etat.

¹⁹ Ces données, transmises en dernier lieu par la DGCP, diffèrent légèrement de celles publiées par les rapports de présentation des CGAF 2002 et 2003.

Tableau 3 - Endettement brut consolidé des administrations publiques (en % du PIB)



Source : INSEE, Eurostat

La progression de la dette publique se traduira par des charges d'intérêts supplémentaires qui pèsent sur les déficits des prochaines années, si la croissance en valeur reste inférieure au taux d'intérêt moyen de la dette (effet « boule de neige »). Elle peut aussi avoir un effet négatif sur la croissance en évinçant les entreprises privées du marché du crédit ou en conduisant les entreprises et les individus à anticiper un relèvement des prélèvements obligatoires et à épargner pour y faire face, au lieu de consommer ou investir.

2) - Les comptes d'attente créditeurs et les autres passifs

Les comptes d'attente créditeurs (3,0 Md€) connaissent le même mouvement de réduction (7,6 Md€ en 2002 ; 10,0 Md€ en 2001) que les comptes d'attente débiteurs enregistrés à l'actif. Ce résultat s'explique :

- par le reclassement de certaines recettes des collectivités locales et des établissements publics locaux en attente de répartition²⁰ au poste « créditeurs divers » (représentant 2,4 Md€ fin 2003)
- pour le solde de la diminution (2,2 Md€), par la poursuite du plan national d'action sur les comptes d'imputation provisoire par lequel la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a entrepris une sensibilisation des ordonnateurs et des comptables depuis 2001 : ce mouvement doit être approfondi dans le cadre du contrat pluriannuel de performance du Trésor public qui fixe des objectifs d'apurement des comptes d'attente pour les années 2003 à 2005.

Les comptes de régularisation créditeurs (5,6 Md€) retracent notamment les dépenses de la période complémentaire de l'exercice 2003 (5,3 Md€).

Les primes sur emprunts et bons du Trésor représentent 6,8 Md€. Comme il a déjà été indiqué, elles ne sont plus contractées avec les décotes qui figurent désormais à l'actif.

²⁰ Notamment : fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (0,7 Md€), fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (0,6 Md€), fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles à des droits d'enregistrement (0,6 Md€), amendes (0,3 Md€), fonds national de péréquation (0,1 Md€).

II - LE COMPTE DE RESULTAT

Tableau 4 - Le compte de résultat

En M€	2001	2002	2003
Produits de fonctionnement	369 203	363 092	368 118
Produits fiscaux	316 925	312 183	314 399
Exploitation industrielle et commerciale	1 337	1 392	1 450
Participations et contributions	18 542	20 010	20 137
Reprise sur provisions, transferts de charges	20 452	18 461	21 832
Autres produits	11 947	11 046	8 410
Charges de fonctionnement	-316 866	- 324 945	- 330 497
Achats	-3 766	- 3 792	-3 441
Prestations externes	-8 795	- 9 595	-10 304
Charges de personnel	-107 592	- 115 589	-118 047
Dégrèvements et remboursements d'impôts	-60 961	- 62 087	-66 769
Prestations à caractère social	-29 004	- 31 990	-29 628
Subventions	-69 754	- 66 472	- 66 753
Dotations aux amortissements et provisions	-34 012	- 31 996	- 32 498
Autres charges	-2 982	- 3 154	- 3 058
Prélèvements sur recettes	- 46 200	-49 556	- 52 917
Collectivités territoriales	- 26 423	-27 006	- 36 575
Communauté européenne	- 19 777	-22 490	- 16 342
Résultat "de fonctionnement"	6 137	- 11 409	- 15 296
Résultat financier	- 34 091	- 35 173	- 35 227
Produits financiers	8 364	10 504	8 714
Charges financières	- 42 455	-45 677	- 43 941
Résultat courant	- 27 954	- 46 582	- 50 524
Résultat exceptionnel	- 1 413	353	- 3 528
Produits exceptionnels	3 886	6 528	2 418
Charges exceptionnelles	- 5299	- 6175	- 5 946
Résultat patrimonial	- 29 367	- 46 229	- 54 021

CGAF 2002 et 2003 (calcul Cour des comptes pour la ligne « résultat de fonctionnement »)

Le "résultat patrimonial"²¹ de l'Etat n'a qu'une valeur relative dans la mesure où les charges et les produits ne sont que très partiellement comptabilisés en droits constatés. Il enregistre une nouvelle et importante dégradation en 2003 (-54,0 Md€, après - 46,2 Md€ en 2002 et - 29,4 Md€ en 2001). Ce solde traduit à la fois une aggravation de 3,9 Md€ du déficit courant (- 50,5 Md€) et une dégradation de 3,9 Md€ du résultat exceptionnel (- 3,5 Md€).

A - LE RESULTAT COURANT

En 2003 comme en 2002, la baisse des taux a permis de maîtriser le résultat financier. En revanche, la dérive du résultat de fonctionnement s'est poursuivie.

1) - Le "résultat de fonctionnement"

Les « charges de fonctionnement » du compte de résultat recouvrent un champ plus large que les dépenses de fonctionnement, au sens budgétaire (titre III), puisqu'elles incluent l'essentiel des charges liées aux dépenses d'intervention (subventions) et d'investissement (dotation aux amortissements).

Le CGAF ne calcule pas de solde intermédiaire correspondant à la différence des produits (nets de prélèvements) et des charges de « fonctionnement ». Le calcul de ce résultat de "fonctionnement" a été effectué par la Cour. Alors qu'il était encore positif (+ 6,1 Md€) en 2001, le résultat de fonctionnement s'est dégradé rapidement depuis (- 11,4 Md€ en 2002, - 15,3 Md€ en 2003). Ce dérapage s'explique d'abord par la forte baisse des produits nets de fonctionnement de l'Etat. Les charges de fonctionnement, hors remboursements et dégrèvements d'impôts, qui avaient augmenté plus rapidement que l'inflation en 2002, ont été tenues en 2003.

a) - Les charges de fonctionnement, hors remboursements et dégrèvements d'impôts

Les charges de fonctionnement hors remboursements et dégrèvements d'impôts ont augmenté de 2,7% en 2002, mais seulement de 0,3% en 2003 pour atteindre 263,8 Md€. Seules les charges de personnel et celles de fonctionnement courant (achats et prestations externes) ont progressé plus rapidement que l'inflation au cours de ces deux années (+ 6,6% en 2002 et + 2,7% en 2003 pour le fonctionnement courant ; + 7,4% en 2002 et + 2,1% en 2003 pour le personnel). Les charges de personnel représentent en 2003 45% des charges de fonctionnement, hors remboursements et dégrèvements (37% en 1993 et 38% en 1998).

b) - Les produits nets de fonctionnement de l'Etat

Les produits nets de fonctionnement ont diminué en valeur en 2002 (-4,0 %) et en 2003 (-1,2%). Ils ont été ramenés à 248,5 Md€. En volume (hors effet de l'inflation), la baisse atteint 5,8% en 2002 et 3,2% en 2003. Sur deux ans, le « pouvoir d'achat » de l'Etat a reculé de 8,8%. L'évolution est encore plus marquée pour les produits fiscaux nets de l'Etat qui ont régressé en valeur de 4,3% en 2002 et 2,9% en 2003. Ils ne représentent plus que 194,8 Md€. Cette baisse des ressources fiscales des politiques de l'Etat s'explique par la faiblesse de la croissance, les allégements de la fiscalité de l'Etat, l'augmentation des remboursements et dégrèvements (+ 9,5% en valeur entre 2001 et 2003)²² et le dynamisme du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales (26,4 Md€ en 2001, 27,0 Md€ en 2002, 36,6 Md€ en 2003).

²¹ Cette expression utilisée par le CGAF désigne le résultat de l'Etat en comptabilité générale.

²² Celle-ci traduit la prise en charge d'une part croissante de la fiscalité locale par l'Etat (après la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle notamment) et la montée en charge rapide de la prime pour l'emploi, liée à l'impôt sur le revenu.

Tableau 5 - Les produits nets de fonctionnement de l'Etat

	2001	2002	2003
En Md€ courants			
Produits fiscaux bruts	316,9	312,2	314,4
Remboursements et dégrèvements	- 61,0	- 62,0	- 66,7
Produits fiscaux nets	255,9	250,2	247,7
Prélèvement sur recettes (collectivités territoriales)	- 26,4	- 27,0	- 36,6
Prélèvement sur recettes (Communauté européenne)	- 19,8	- 22,5	- 16,3
Produits fiscaux nets de l'Etat	209,7	200,6	194,8
Autres produits de fonctionnement de l'Etat	52,3	50,9	53,7
Produits nets de fonctionnement de l'Etat	262,0	251,5	248,5
Coefficient multiplicateur	X 1,040	X 1,021	X 1,000
Produits nets de fonctionnement de l'Etat (en Md€ 2003)	272,5	256,8	248,5
Evolution en % des produits nets de fonctionnement de l'Etat (en Md€ 2003)			
		- 5,8%	- 3,2%

CGAF (données comptables), INSEE (pouvoir d'achat de l'euro), calculs Cour des comptes

2) - Charges et produits financiers

Les charges financières s'élèvent à 43,9 Md€, en baisse de 1,8 Md€. Elles sont constituées principalement du service de la dette qui, malgré l'augmentation du volume de celle-ci, a pu être contenue grâce à la baisse des taux.

Les produits financiers (8,7 Md€) diminuent d'un montant sensiblement équivalent (-1,8 Md€). Dans un contexte économique peu porteur, les revenus tirés par l'Etat de ses participations ont nettement baissé (-1,4 Md€).

Les charges financières nettes (ou résultat financier) sont stables à 35,2 Md€. Elles représentent 14% des produits nets de fonctionnement de l'Etat.

B - LE RESULTAT EXCEPTIONNEL

Un résultat exceptionnel positif de 0,4 Md€ avait été enregistré en 2002 du fait d'importantes cessions d'actifs (Renault : 1,6 Md€ ; Autoroutes du Sud de la France : 1,8 Md€ ; Crédit Lyonnais : 2,2 Md€ ; au total 6,3 Md€ sur des produits exceptionnels de 6,6 Md€). Elles avaient permis de compenser des charges exceptionnelles de 6,2 Md€.

En 2003, ces cessions n'ont représenté que 2,3 Md€ (Renault : 1,3 Md€), soit la quasi-totalité des produits exceptionnels (2,4 Md€). Les charges exceptionnelles s'élèvent à 5,9 Md€ (dont 2,9 Md€ pour les annulations de produits constatés au cours des années antérieures et 1,7 Md€ correspondant aux valeurs de sortie des participations cédées). En conséquence, le résultat exceptionnel est redevenu négatif (3,5 Md€).

III - LES ENGAGEMENTS HORS-BILAN

Les engagements hors-bilan sont des passifs possibles ou probables mais dont l'évaluation est incertaine. Ils sont ici présentés selon le classement qui prévaudra à partir de 2006. Leur énumération ne peut cependant être considérée comme exhaustive.

A - LA DETTE GARANTIE

En 2003, la forte progression de l'encours de la dette garantie qui passe de 17,7 Md€ à 26,2 Md€ (+48%), inverse la tendance à la baisse observée depuis 1987 (où elle atteignait 187 Md€). Elle s'explique principalement par les nouvelles garanties accordées par l'Etat (14 Md€) en faveur de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) (4 Md€), de l'ERAP (9,4 Md€) et de la République du Liban (0,5 Md€).

Les autorisations législatives nouvelles accordées en 2002 n'ont eu d'effet que sur les comptes 2003. C'est le cas de la garantie de l'Etat aux prêts accordés à la République du Liban par l'Agence française de développement (AFD) (dans la limite de 500 M€ en principal) et aux emprunts contractés par l'ERAP dans le cadre du soutien de l'Etat à France Telecom (dans la limite de 10 Md€).

Les autorisations nouvelles accordées en 2003 ont concerné l'UNEDIC (dans la limite de 4 Md€), l'AFD (dans la limite de 1,1 Md€ pour les prêts qu'elle consent aux pays éligibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour l'emprunt contracté pour la rénovation de son siège à Paris (dans la limite d'un encours en principal de 80 M€), enfin dans le cadre du premier plan de sauvetage du groupe ALSTOM:

- la Caisse française de développement industriel (CFDI) pour un risque financier maximum à fin 2003 de 300 M€ au titre de la souscription d'un prêt subordonné à durée déterminée accordé par les banques et de 2 275 M€ au titre d'une contre-garantie de cautions bancaires émises après le 19 août 2003 sur des marchés conclus par le groupe;
- la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour un risque financier maximum fin 2003 de 300 M€ correspondant à un engagement de souscription de billets de trésorerie.

Les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) accordés au titre des conventions de Lomé III, IV et IV bis font l'objet d'un cautionnement des Etats-membres de l'Union européenne. L'encours nominal garanti par la France est de 291 M€ au 31 décembre 2003. S'y ajoutent, en application de l'article 18-3 des statuts de la BEI, les éventuelles garanties relatives à des prêts accordés sur le territoire national, soit 12,8 M€ fin 2003.

Par ailleurs, l'article 80-I de la loi de finances rectificative pour 2003 a donné un fondement juridique à dix-neuf garanties antérieurement délivrées par l'Etat, conformément à l'article 61 de la LOLF²³.

²³ Selon l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001, "dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation".

B - LES GARANTIES LIEES A DES MISSIONS D'INTERET GENERAL

1) - Les garanties Coface et Natexis

Coface qui est une filiale de Natexis Banques populaires gère pour le compte de l'Etat quatre procédures publiques de soutien aux exportations sous forme de garanties contre des risques qui ne sont pas assurables par le marché: l'assurance-crédit court terme, l'assurance crédit moyen terme qui peut être accompagnée d'une stabilisation des taux gérée par Natexis Banques Populaires²⁴, la garantie des investissements, l'assurance change négociation. Au 31 décembre 2003, les encours garantis étaient de 40,4 Md€ au titre de l'assurance-crédit, 0,7 Md€ pour la garantie des investissements (encours net après réassurance) et 3,3 Md€ pour la garantie de change. Les promesses de garantie s'élevaient à 8,0 Md€ pour l'assurance-crédit.

Les frais de gestion des procédures publiques et la rémunération reçue de l'Etat sont inscrits dans les comptes de Coface²⁵. Les primes payées par les assurés, les sinistres indemnisés et les récupérations au titre de ces garanties font l'objet d'un enregistrement distinct dans un patrimoine d'affectation sans personnalité juridique ("compte Etat"), dont les comptes sont contrôlés par un commissaire aux comptes. Mais pour la troisième année consécutive, celui-ci n'a pu certifier les comptes annuels²⁶. Sous cette importante réserve, le bilan de ces procédures gérées avec la garantie de l'Etat fait ressortir un montant de fonds propres de 12,3 Md€. Ces fonds propres ne sont pas comptabilisés parmi les immobilisations financières de l'Etat, le CGAF ne reflétant que les flux de trésorerie du compte Etat²⁷.

Tableau 6 - Bilan (non certifié) du compte Etat géré par COFACE au 31/12/2002

en Md€

Actif	17,4	Passif	17,4
Créances	15,0	Fonds propres	12,3
dont : Créances sur débiteurs étrangers	14,5	dont : Réserves patrimoniales	2,6
Dont : créances sur assurés	0,6	Versements nets du Trésor	9,6
		Provisions techniques brutes	2,5
Placements	2,1	Autres dettes envers les assurés	1,2
		Sous-participation	1,1
Différence de conversion-actif	0,1	Différence de conversion passif	0,2

Rapport de présentation du CGAF 2003

²⁴ Les prêts bénéficiant de la procédure de « stabilisation » par Natexis représentaient 11 Md€ au 31 décembre 2003 contre 14,4 Md€ à fin 2002.

²⁵ La nouvelle convention signée le 16 février 2004 prévoit, de façon rétroactive, une rémunération forfaitaire de 62 M€ au titre de 2003. Pour les années 2004 à 2006, cette rémunération sera liée au volume d'activité absorbé par la compagnie, aux performances techniques et à la qualité du service rendu tant aux assurés qu'à l'administration.

²⁶ Le commissaire aux comptes a mis en évidence que les hypothèses retenues pour le provisionnement des sinistres restaient à étayer par un suivi technique par exercice de souscription et que les ajustements liés aux modifications apportées aux systèmes d'information ont été enregistrés dans le compte de résultat sans avoir été isolés dans un poste comptable spécifique.

²⁷ Le solde moyen de trésorerie laissé à la disposition de la Coface est de 1,9 Md€ fin 2003. Chaque année, l'Etat effectue un prélèvement budgétaire sur la trésorerie du compte Etat de Coface en rémunération de sa garantie: celui-ci s'est élevé à 690 M€ en 2003.

2) - Les garanties accordées à la Caisse centrale de réassurance (CCR)

La garantie de l'Etat peut être appelée pour les opérations que gère la CCR au titre de la réassurance de risques hors marché (principalement, transport et nucléaire, catastrophes naturelles, attentats et terrorisme, les autres gestions étant en voie d'extinction) lorsque le montant des indemnités pour sinistres restant à la charge de la caisse centrale dépasse 90 % des provisions techniques nettes disponibles et de la réserve spéciale constituées au titre de la catégorie de risques. Elle joue alors pour le montant du dépassement. Les seuils prévisionnels d'intervention de l'Etat sont au 1^{er} janvier 2004 de 257 M€ pour les risques exceptionnels de transport et nucléaire, de 654 M€ pour le régime des catastrophes naturelles et de 2 Md€ pour le pool GAREAT qui couvre les dommages aux biens des entreprises et des collectivités locales d'une valeur assurée supérieure à 6 M€ lorsqu'ils résultent d'un acte de terrorisme.

La CCR a pu faire face aux conséquences des inondations du Gard en septembre 2002 (coût : 700 M€) et de celles du Centre et du Sud de la France en décembre 2003 (coût estimé entre 800 et 1 000 M€), sans qu'il soit fait appel à la garantie de l'Etat. Mais une catastrophe majeure déclencherait inévitablement celle-ci : ainsi, le coût d'une crue centennale de la Seine est estimé à 4,5 Md€, celui d'un séisme dans le sud-est à 1,8 Md€.

C - LES GARANTIES DE PROTECTION DES EPARGNANTS

Les fonds d'épargne qui sont rémunérés à un taux réglementé fixé par les pouvoirs publics et sont centralisés à la CDC sont protégés contre le risque de liquidité et de solvabilité, en cas de demande massive de retraits des déposants aux guichets distributeurs, par des fonds de réserve et de garantie qui doivent représenter 2% des dépôts, un fonds pour risques bancaires généraux et une garantie de l'Etat. Cette garantie s'applique au livret A des Caisses d'épargne et de La Poste, au livret bleu du Crédit mutuel ainsi qu'au livret d'épargne populaire (LEP) pour tous les réseaux, y compris pour la part des dépôts qui n'est pas centralisée à la CDC. Elle s'étend à tous les produits de la Caisse nationale d'épargne (qui gère les produits d'épargne distribués par La Poste). Elle fait l'objet d'une rémunération, sous la forme d'un prélèvement de l'Etat sur les fonds propres des fonds d'épargne (1,6 Md€ en 2003). Au 31 décembre 2003, les fonds propres des fonds d'épargne (avant résultat et après prélèvement de l'Etat) étaient de 7,15 Md€, en baisse de 11 % sur 2002. L'encours des dépôts centralisés, intérêts capitalisés compris, atteignait 218 Md€, en hausse de 4% sur 2002.

Par ailleurs, l'Etat accorde une prime aux titulaires de produits d'épargne-logement. Les engagements de l'Etat liés aux encours d'épargne-logement étaient évalués à 10 Md€ en 2002.

D - LES GARANTIES DE CHANGE

Les banques centrales de la zone Franc bénéficient d'une garantie de change euro contre droits de tirage spéciaux pour leurs avoirs déposés au Trésor public. La Banque de France bénéficie d'une garantie de l'Etat qui prémunit son compte de résultat contre les variations de change de ses réserves en or et en devises, mais qui n'est appelé à jouer qu'en cas d'insuffisance de la réserve de réévaluation des réserves en or (18,5 Md€ fin 2003) et de la réserve de réévaluation des réserves en devises (4,5 Md€ fin 2003)²⁸.

²⁸ Toute vente d'or conduit à constater des plus-values et diminue le montant de la réserve de réévaluation des réserves en or. Elle augmente le risque que la garantie de l'Etat soit appelée par la Banque de France.

E - LES MISES EN JEU DE LA GARANTIE DE L'ETAT

Pour l'année 2003, les mises en jeu de la garantie de l'Etat (au titre de la dette garantie ou des missions d'intérêt général) ont représenté une somme de 161,5 M€ en décroissance de 19 % par rapport à 2002 (198,6 M€). Elles ont concerné principalement la Côte d'Ivoire (64,5 M€), Coface (42,4 M€), le Congo (32,4 M€), la société de développement régional Picardex (16,0 M€) et les prêts de la BEI (3,9 M€).

Dans son précédent rapport, la Cour avait relevé qu'une garantie de 55,2 M€, accordée pour un emprunt de la société d'économie mixte Semimages chargée d'organiser une exposition internationale sur le thème de l'image en Seine-Saint-Denis, avait été mise en jeu à hauteur de 15 M€ en octobre 2002, à la suite de l'abandon de ce projet. Au total, l'Etat a versé 33,6 M€²⁹. Il convient d'y ajouter le risque d'un contentieux en cours qui se monte à 0,6 M€.

F - LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT

L'Etat peut voir sa responsabilité mise en jeu devant les différents ordres de juridiction pour faute ou même en l'absence de faute et doit analyser les risques financiers qui y sont attachés. Les contentieux sont suivis de manière dispersée, le plus souvent à l'échelon déconcentré. On peut distinguer les contentieux liées aux fonctions de l'Etat, tels que les contentieux fiscaux³⁰ et douaniers, les contentieux indemnitaires, enfin les contentieux plus spécifiques tel que celui de l'amiante. Sur ce dernier dossier, la responsabilité de l'Etat est susceptible de résulter, soit de l'article 96 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2003 visant les agents relevant du ministère de la défense victimes de l'amiante, soit de l'évolution de la jurisprudence administrative qui a reconnu la faute de l'Etat qui a tardé à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante³¹.

G - LES GARANTIES DE PASSIF

La seule garantie dans le cadre d'opérations de cession ou de restructuration d'entreprises publiques mise en jeu en 2003 concerne la société de développement régional Picardex.

Trois expositions temporaires d'œuvres d'art de grande valeur (collection Winthrop, Léonard de Vinci, Gauguin et Tahiti) organisées par la Réunion des musées nationaux ont fait l'objet de garanties de l'Etat (qui n'ont pas été mises en jeu) en 2003.

H - LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT

La génération des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 représente un engagement total de 18,3 Md€ pour l'Etat qui a naturellement commencé à être mis en œuvre. Les engagements restant à honorer à ce titre, au 31 décembre 2003, restent néanmoins non négligeables, notamment pour les volets transport et sécurité routière (4 483 M€), aménagement du territoire (1 162 M€), enseignement supérieur (1 049 M€), ville (535 M€) ou recherche (243 M€).

Les contrats d'échange de taux sont un outil de gestion active de la dette négociable de l'Etat. L'encours de ces contrats n'a connu aucune évolution en 2003 (61,2 Md€).

²⁹ 15 M€ au titre de la garantie d'emprunt; 18,4 M€ au titre de l'indemnisation de SEMIMAGES, de la commune de Dugny et du département de Seine-Saint Denis; 0,2 M€ de frais de justice et honoraires.

³⁰ La direction générale des impôts (DGI) suit 90 dossiers dont l'enjeu individuel dépasse 15 M€ et le risque total est de 8,2 Md€.

³¹ Conseil d'Etat, 3 mars 2004, ministère de l'emploi et de la solidarité c/ consorts Xueref.

I - LES ENGAGEMENTS DE RETRAITES

Pour la première fois en 2002, comme la Cour l'avait souhaité, une annexe méthodologique sur l'évaluation des engagements de l'Etat au titre des retraites de ses fonctionnaires et un premier chiffrage sur la base de la méthode «des unités de crédit projetées» avaient été introduites dans le rapport de présentation du CGAF. Le calcul visait à déterminer la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date du chiffrage. Elle aboutissait, pour un horizon de projection à 2 100 à un niveau d'engagements de l'Etat d'une valeur de 710 Md€ 2002, soit environ 50 % du PIB 2002.

En 2003, l'annexe n°2 présente, selon une méthode identique dans ses principes mais utilisant un nouveau modèle (dit Ariane), les effets de la réforme des retraites du 21 août 2003. Selon cette évaluation, après réforme, pour un taux d'actualisation de 2,5% (cohérent avec les taux des obligations d'Etat indexées sur l'inflation), les engagements de l'Etat après réforme seraient compris entre 830 et 880 Md€ (55% du PIB). L'impact de la réforme serait d'environ 100 Md€ actuels. La publication de ces évaluations dans le CGAF marque une volonté de transparence dont il y a lieu de se féliciter. Mais ces données, que la Cour n'a pas expertisées³², restent fragiles. Ainsi, malgré une méthode annoncée comme inchangée, l'estimation de l'engagement hors impact de la réforme fin 2003 est, pour un taux d'actualisation identique de 3%, sensiblement différente de celle effectuée fin 2002 (respectivement 850 et 710 Md€)³³.

Tableau 7 - Les engagements de l'Etat au titre des retraites (Md€)

Taux d'actualisation	2,5%	3,0%	3,5%
Engagement au 31/12/2002		710	
Engagement au 31/12/2003 (sans réforme)	940	850	780
Engagement au 31/12/2003 (après réforme, changements lents de comportements)	880	800	740
Engagement au 31/12/2003 (après réforme, changements rapides de comportements)	830	760	700

Sources: rapports de présentation des CGAF 2002 (engagement au 31/12/2002) et 2003 (autres lignes du tableau)

En tout état de cause, pour appréhender les effets de la réforme, il faut prendre en compte les engagements mais aussi les cotisations. Le rapport de présentation fournit une évaluation de l'impact de la réforme sur le besoin de financement annuel à l'horizon 2020 : le gain serait d'environ 10 Md€ sur un besoin de financement annuel tendanciel supérieur à 20 Md€.

³² Sur ce point, se reporter au compte-rendu des vérifications sur les engagements hors-bilan au titre IV.

³³ La direction du budget a apporté tardivement les explications suivantes, qui n'ont pas fait l'objet de vérifications par la Cour: "Une partie de l'écart observé provient du fait que les engagements d'une année sur l'autre progressent mécaniquement d'un taux égal à la somme du taux d'actualisation réel utilisé et de l'inflation [...]. Le montant des engagements évolue également de la différence entre les droits acquis dans l'année et les pensions payées dans l'année. Par ailleurs, le degré de réalisation des hypothèses actuarielles utilisées dans l'évaluation [...] peut entraîner une dérive à la hausse ou à la baisse, qui n'a pas été évaluée [...] La plus grande partie de l'écart observé entre 2002 et 2003 s'explique cependant par le fait que l'évaluation fournie pour le CGAF pour l'année 2003 a été réalisée grâce au modèle Ariane [...] qui présente des améliorations notables par rapport aux modèles précédemment utilisés (prise en compte des années dans les autres régimes, des comportements,...)".

TITRE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME COMPTABLE

La LOLF fixe les grandes lignes d'une réforme comptable ambitieuse, touchant aussi bien aux principes d'enregistrement des opérations qu'aux procédures financières.

D'une part, l'article 30 précise que « *la comptabilité générale de l'Etat sera fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations* » et que « *les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». Cette disposition introduit une rupture fondamentale. La comptabilité générale de l'Etat n'est aujourd'hui conçue que comme un prolongement du suivi des recettes et des dépenses. En particulier, les produits et les charges de l'Etat sont le reflet des écritures budgétaires (éventuellement retraitées), et sont donc enregistrés au moment des encaissements et décaissements. L'Etat ne dispose donc pas d'une vision exhaustive des opérations de l'exercice ayant une influence sur son patrimoine. Certains engagements peuvent ainsi être pris sans que leurs conséquences financières puissent être mesurées directement dans les comptes annuels. Compte tenu de ces imperfections, la comptabilité actuelle ne permet ni de procéder à une analyse de la situation financière globale de l'Etat ni à des calculs de coûts pertinents pour prendre des décisions de gestion. La mise en place d'un référentiel comptable cohérent fondé sur la constatation des droits et obligations devrait permettre au contraire de donner une image fidèle du patrimoine de l'Etat et du résultat des opérations de l'année. Il constitue aussi l'une des bases indispensables d'un système de mesure de la performance des services publics. Pour mettre en œuvre cette réforme, la loi confie à un « *comité de personnalités qualifiées* » le soin d'élaborer les nouvelles normes comptables de l'Etat. Le travail de ce comité des normes de comptabilité publique a débouché début 2004 par la présentation du recueil des normes comptables applicables à l'Etat à partir de 2006. Le premier chapitre de ce titre rend compte de cette étape importante de la réforme comptable.

D'autre part, l'article 31 redéfinit le rôle des comptables publics: " *Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat [...] s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures* ". La direction générale de la comptabilité publique a présenté en 2003 un vaste projet de réorganisation qui doit mettre ses agents en situation de remplir au mieux leurs nouvelles obligations. Les grands traits de cette évolution sont précisés au deuxième chapitre³⁴.

Deux chantiers de la réforme comptable sont en revanche beaucoup moins avancés. Le déploiement du nouveau système d'information ACCORD 1 a révélé des insuffisances et la nouvelle version ACCORD 2 ne sera pas prête pour le 1^{er} janvier 2006 (chapitre 3). Par ailleurs, la comptabilité d'analyse des coûts de l'Etat reste à élaborer (chapitre 4).

³⁴ Les étapes des procédures de recettes et de dépenses et le rôle actuel des ordonnateurs et des comptables publics sont présentés dans l'annexe consacrée aux chaînes de la recette et de la dépense.

I - LA PREPARATION DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES

La loi organique prévoit que l'Etat tient trois comptabilités distinctes mais liées entre elles : une comptabilité des recettes et dépenses budgétaires, une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations, une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. L'article 30 de la loi prévoit que « *Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat [...] sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances.* »

A - LE COMITE DES NORMES DE COMPTABILITE PUBLIQUE

Le comité des normes de comptabilité publique a été créé par l'article 136 de la loi de finances pour 2002. Son travail a été préparé sur le plan technique par la mission des normes comptables placée sous l'autorité de la direction de la réforme budgétaire (DRB) créée en mars 2003. Il est chargé « *d'émettre un avis préalable sur les projets de normes de comptabilité générale qui lui sont présentés par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie* » et de « *proposer toutes mesures relatives à la présentation et à l'exploitation des comptes publics visant à donner une image fidèle de la situation patrimoniale et financière des organismes publics.* »

En janvier 2004, le comité a adopté un recueil de treize projets de normes comptables couvrant l'ensemble du champ de la comptabilité générale de l'Etat. Ce recueil a reçu un avis favorable de l'assemblée plénière du conseil national de la comptabilité³⁵. Les projets de normes adoptés par le comité, accompagnés de l'avis du conseil, seront publiés sous la forme d'un arrêté du ministre chargé du budget. Chaque norme va ensuite être déclinée en une ou plusieurs "fiches techniques" élaborées par la DRB.

B - LE CADRE CONCEPTUEL DES NOUVELLES NORMES

L'orientation générale du travail du comité a été fixée par la loi organique qui dispose en son article 30 que « *la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations* », que « *les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent* » et que ses règles « *ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.* »

Au niveau opérationnel, le comité a défini le cadre conceptuel destiné à fixer la cohérence d'ensemble du projet et à guider l'examen des normes particulières.

Le comité s'est rapporté à deux grands systèmes de références :

- le plan comptable général français, et les règlements du comité de réglementation comptable en vigueur en France, tout en sachant qu'ils sont appelés à évoluer pour rejoindre les principes reconnus sur le plan européen ;

³⁵ Avis n°2004-07 du 6 avril 2004.

- les normes internationales: les normes internationales sur les états financiers du Conseil des normes comptables internationales³⁶ et les normes comptables internationales du secteur public publiées par la fédération internationale des comptables³⁷.

Le périmètre de la comptabilité générale de l'Etat est défini strictement : il rassemble tous les services de l'Etat central non dotés de la personnalité juridique (y compris les budgets annexes). L'élaboration de comptes consolidés de l'Etat est renvoyée à des travaux ultérieurs qui devront faire l'objet d'un mandat propre. Les notions de contrôle et d'intérêt commun qui permettent de définir le ou les périmètres de consolidation devront être soigneusement examinées dans le cas de l'Etat pour éviter de leur donner une extension telle qu'elle priverait l'ensemble retenu de toute cohérence.

Les normes proposées régissent l'élaboration de la comptabilité générale. Elles ne s'appliquent donc pas à la comptabilité budgétaire. Les états retracant l'exécution du budget voté continueront bien évidemment à être publiés et soumis à l'approbation du Parlement mais ils demeureront établis sur des bases distinctes (encaissements et décaissements par opposition aux droits constatés, notamment). En raison de ces différences, le résultat budgétaire et le résultat de la comptabilité générale continueront à être distincts. En outre ces deux résultats ne seront pas identiques à celui pris en considération pour apprécier le respect des engagements pris dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance lequel est le résultat dégagé en comptabilité nationale³⁸. Il sera donc indispensable d'établir des tableaux de passage d'un résultat à l'autre pour s'assurer de leur cohérence.

C - TREIZE NORMES COMPTABLES

Le recueil proposé par le comité et approuvé par le Conseil national de la comptabilité (CNC) dans son avis n°2004-07 du 6 avril 2004 comprend, outre le cadre conceptuel, treize normes couvrant l'ensemble du champ de la comptabilité de l'Etat : les états financiers ; les charges ; les produits régaliens ; les produits de fonctionnement, les produits d'intervention et les produits financiers ; les immobilisations incorporelles ; les immobilisations corporelles ; les immobilisations financières ; les stocks ; les créances de l'actif circulant ; les composantes de la trésorerie de l'Etat ; les dettes financières et les instruments financiers à terme ; les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs ; les engagements à mentionner dans l'annexe. Les normes définissent une comptabilité patrimoniale donnant une description complète des opérations et de leurs résultats en termes d'actifs et de passifs et de charges et de produits, ce que la comptabilité actuelle de l'Etat ne permet pas.

L'Etat établira chaque année un ensemble de quatre états financiers qui s'inspirent des modèles du plan comptable général, des règlements du comité de la réglementation comptable, des normes internationales de l'IASB et de l'IFAC : bilan ou tableau de la situation nette de l'Etat, compte de résultat lui-même subdivisé en trois tableaux (tableau des charges nettes, tableau des produits régaliens et tableau de détermination du solde des opérations de

³⁶ Le Conseil des normes comptables internationales (*International accounting standards board - IASB*) a succédé au Comité des normes comptables internationales (*International accounting standards committee- IASC*). Les normes comptables internationales (*International accounting standards - IAS*) ont été revues et portent désormais la dénomination de normes internationales sur les états financiers (*International financial reporting standards - IFRS*).

³⁷ Connue sous son acronyme anglais (*International federation of accountants*), elle élabore au sein de son comité du secteur public des normes comptables adaptées à ce secteur (*International public sector accounting standards - IPSAS*). Elle élabore aussi des normes d'audit auxquelles la Cour se réfère dans la conduite de ses audits comptables.

³⁸ Cf. développements sur les résultats de l'Etat dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire.

l'exercice), tableau des flux de trésorerie (distinguant ceux qui proviennent des activités courantes, des opérations d'investissement et des opérations de financement) et annexe, cette dernière comportant, notamment, la description des engagements hors bilan de l'Etat. Les modèles-types des futurs états financiers de l'Etat sont reproduits en annexe.

Les principales particularités qui caractérisent ces normes par rapport à celles qui s'appliquent aux entreprises concernent :

- les immobilisations : elles sont définies en termes de contrôle exercé par l'Etat et non de propriété juridique ;
- les immobilisations corporelles : la majeure partie des immeubles devra être évaluée à leur valeur de marché, cependant que les infrastructures seront comptabilisées à leur valeur de reconstruction amortie ;
- les immobilisations incorporelles : elles ne seront comptabilisées que si une transaction commerciale « révèle » la valeur d'une immobilisation particulière ;
- les immobilisations financières : elles sont évaluées à leur « valeur d'équivalence »³⁹ même lorsque l'entité correspondante n'est pas contrôlée par l'Etat de manière exclusive ;
- les créances et produits fiscaux.

Une fois rendues exécutoires par arrêté, ces normes constitueront le référentiel comptable par rapport auquel la Cour des comptes certifiera la comptabilité générale de l'Etat. Toutefois, ce référentiel n'est pas immuable. Il évoluera, notamment, sous l'influence de deux facteurs : les changements de l'environnement comptable national et international⁴⁰ et la nécessité de résoudre les difficultés révélées par sa mise en œuvre. Les règles énoncées dans les normes seront déclinées en instructions générales qui sont en cours d'élaboration par la mission de modernisation comptable de la DRB, puis en instructions ministérielles. La Cour sera amenée à exposer les observations et recommandations qu'elle tirera de son travail de certification et qui pourront concerner soit les instructions d'application, soit les normes elles-mêmes. Le CNC a d'ailleurs souligné dans son avis susmentionné que « *l'évolution des normes comptables de l'Etat et de leurs modalités d'application aura à prendre en compte les observations publiques du certificateur* ».

³⁹ Le plan comptable général propose deux méthodes d'évaluation des participations à l'inventaire. La valeur actuelle ou valeur d'utilité représente ce que l'entité accepterait de décaisser pour obtenir cette participation si elle avait à l'acquérir. La valeur d'équivalence correspond à la quote-part des capitaux propres détenue par une entité-mère dans ses filiales.

⁴⁰ Ainsi est-il prévu de mettre à jour la norme relative aux dettes financières et instruments financiers à terme si les règles applicables aux entreprises relevant du comité de la réglementation bancaire et financière évoluent. De même, la norme relative aux engagements de retraites prévoit explicitement qu'elle sera réexaminée lorsqu'une norme de comptabilité publique aura été adoptée au niveau international.

II - L'EVOLUTION DE LA FONCTION COMPTABLE

Dans son précédent rapport, la Cour des comptes a mis l'accent sur la nécessité de tirer les conséquences des dispositions de la LOLF sur les missions des comptables publics, leurs organisation, leur responsabilité et leurs relations avec les ordonnateurs. Depuis cette date, la plupart des réflexions engagées par le ministère des finances ont abouti. Une nouvelle organisation comptable est en train de se dessiner. Par ailleurs, le contrôle et l'audit internes se développent et de nouvelles modalités de contrôle des opérations des ordonnateurs sont mises en oeuvre. Si ces évolutions contribuent à redéfinir les relations entre les comptables publics, les ordonnateurs, le régime de leur responsabilité respective n'a pas encore été revu, et d'autres points importants restent en suspens.

A - LA NOUVELLE ORGANISATION COMPTABLE

1) - L'organisation comptable actuelle

L'organisation comptable actuelle de l'Etat est définie par les articles 67 à 73 et 134 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP). Il s'agit d'une organisation déconcentrée reposant sur plusieurs réseaux. Le réseau des comptables des administrations financières est constitué des receveurs des douanes et des impôts, qui relèvent respectivement de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de la DGI. Le réseau des comptables du Trésor, directs ou spéciaux, relève de la DGCP. Les comptables directs sont les trésoriers, receveurs des finances et trésoriers-payeurs généraux (TPG)⁴¹. Les comptables spéciaux du Trésor sont des comptables à compétence nationale spécialisés dans certains types d'opérations⁴². La déconcentration comptable résultant de la dispersion des comptables publics à travers tout le territoire implique le regroupement et l'agrégation de l'ensemble de leurs opérations à un point central, afin de rétablir l'unicité de la comptabilité de l'Etat. Cette centralisation comptable de l'Etat se fait à deux niveaux différents.

Dans un premier temps, les opérations des comptables non centralisateurs sont intégrées dans la comptabilité de l'Etat tenue au niveau départemental par le TPG. Il s'agit non seulement des opérations des trésoriers et receveurs du Trésor, mais également de celles des receveurs des douanes et des impôts, exception faite de Paris où les opérations de ces derniers sont centralisées respectivement par le receveur régional des douanes et droits indirects de Paris (RRDDIP) et l'agent comptable des impôts de Paris (ACIP). Les fichiers comptables des TPG et autres comptables centralisateurs sont ensuite transmis à l'agent comptable central du Trésor (ACCT). Cependant, l'ACCT n'effectue de véritable centralisation comptable qu'en fin de gestion afin de produire le CGAF. Tout au long de l'année, l'ACCT se contente d'effectuer, tous les jours ouvrables, une simple agrégation, qui lui permet de produire différents documents de synthèse comme la situation hebdomadaire de trésorerie (SH) et la SROT.

2) - La future organisation comptable

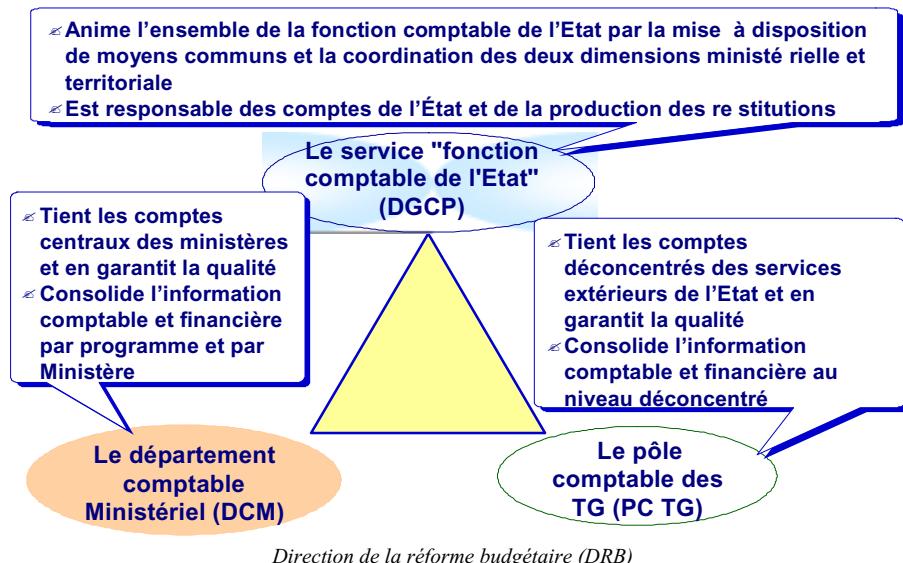
Ainsi que le récapitule le schéma qui suit, la future organisation comptable de l'Etat reposera, au niveau central, sur le service "fonction comptable de l'Etat" de la DGCP et des

⁴¹ Il existe un TPG par département, ou par territoire d'outre mer. A Paris, les fonctions sont scindées entre un payeur général du Trésor (PGT) et un receveur général des finances (RGF). A l'étranger, les comptables sont soit des payeurs dans les ambassades, soit des régisseurs dans les consulats.

⁴² Comme par exemple le TPG pour l'étranger, l'agent comptable du service de la redevance de l'audiovisuel, l'agent comptable des services industriels de l'armement (ACSIA), etc.

départements comptables ministériels (DCM). Au niveau déconcentré, en revanche, la situation restera inchangée avec toujours trois réseaux de comptables publics (douanes, impôts et Trésor). Cependant, le rôle des TPG sera réaffirmé avec la création d'un pôle comptable (PC) dans chaque trésorerie générale (TG).

Tableau 8 - La future organisation comptable



a) - Le service "fonction comptable de l'Etat"

L'organisation des services d'administration centrale de la DGCP a été modifiée, en avril 2004, afin d'assurer ces différentes missions. Un service dénommé « fonction comptable de l'Etat » a été constitué. Il a notamment pour missions d'animer et de coordonner l'ensemble de la fonction comptable de l'Etat, de proposer l'évolution des normes comptables et participer au développement des systèmes d'information, de contribuer à la qualité comptable, et de produire les comptes qui seront soumis à la certification de la Cour des comptes. Il comprend deux sous-directions, chargées respectivement des normes et audits comptables, et de l'organisation comptable et de la modernisation de la dépense publique. La place de l'ACCT, qui assure actuellement la centralisation finale des comptes de l'Etat, par rapport au nouveau service, reste encore à définir.

b) - Les départements comptables ministériels

Le rôle du DCM sera de tenir les comptes centraux du ministère (paiement des dépenses et recouvrement des recettes, tenue des comptabilités générale et budgétaire, au niveau central ; participation à l'analyse des coûts par programme et action), de consolider l'information comptable et financière par ministère et d'en garantir la qualité.

Si la liste des DCM n'a pas encore été arrêtée à ce jour, il semble acquis que leur nombre sera limité à une quinzaine, avec des regroupements, sur un même DCM, de plusieurs ministères de moindre taille. Le dispositif du DCM a fait l'objet d'une première expérimentation, à compter du 2 juillet 2003, au ministère de l'intérieur, ministère également concerné, depuis juin 2002, par l'expérimentation des nouvelles modalités de contrôle financier. Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'expérimentation du DCM a été étendue aux ministères de la défense et des affaires étrangères. Elle devrait concerner progressivement les autres ministères, avec un objectif de mise en place généralisée au 1^{er} janvier 2005.

Outre l'évolution des missions de certains comptables spéciaux⁴³, la mise en place des DCM conduira à un démembrement des services placés sous la responsabilité du RGF et du PGT, qui sont les comptables assignataires respectivement de la recette et de la dépense de l'administration centrale des ministères.

Le comptable placé à la tête de chaque DCM aura la qualité de comptable public, au sens du RGCP. Il produira donc un compte de gestion, qui sera soumis au contrôle juridictionnel de la Cour, mais seulement pour les dépenses et recettes dont il sera assignataire au niveau central. Chaque DCM devra produire, par ailleurs, un compte financier qui est le tableau des charges nettes du ministère concerné (administration centrale et dépenses déconcentrées). Celui du ministère des finances devra produire en plus le tableau des produits régaliens.

En dépit de l'échéance très rapprochée du 1^{er} janvier 2005, certaines questions restent en suspens. Alors qu'auparavant le TPG pour l'étranger centralisait toutes les opérations de l'Etat à l'étranger, de nouveaux circuits doivent être conçus pour faire remonter les opérations des postes comptables à l'étranger aux différents DCM concernés. Par ailleurs, si la création d'un service facturier, responsable de la saisie en masse des factures et de leur traitement, mise en ordonnancement incluse, semble acquise, la place dudit service auprès soit du DCM, soit de l'ordonnateur n'a pas encore été défini. Enfin, l'ampleur du démembrement des services placés actuellement sous la responsabilité du PGT n'a pas encore été arrêtée. Il s'agit notamment du sort réservé aux services de liaison rémunération, qui traitent la paie des fonctionnaires des administrations centrales des ministères, exception faite de ceux des affaires étrangères et des personnels militaires de la défense. De façon plus large, le devenir de la paie générale du Trésor, voire de sa fusion éventuelle avec la recette générale des finances, n'a pas été fixé.

c) - Le pôle comptable de chaque trésorerie générale

Le rôle assigné au pôle comptable de chaque TG sera de tenir les comptes des services déconcentrés de l'Etat (paiement des dépenses et recouvrement des recettes, tenue des comptabilités générale et budgétaire et analyse des coûts par programme et action, au niveau local), de garantir la qualité des comptes tenus, et de consolider l'information comptable et financière par département. Les TPG seront toujours des comptables principaux soumis au contrôle juridictionnel de la Cour et continueront donc à lui produire des comptes de gestion. En revanche, ces comptes de gestion ne seront plus la base de l'élaboration du futur compte général de l'Etat, comme c'est actuellement le cas avec le CGAF. Le compte général de l'Etat sera établi sur la base des centralisations faites par chaque DCM à qui les TG communiqueront les informations concernant leurs ministères respectifs.

⁴³ Le TPG pour l'étranger et l'ACSIA sont appelés à assumer respectivement les fonctions de DCM des affaires étrangères et de la défense.

B - LE RENFORCEMENT DES PROCESSUS DE CONTROLE INTERNE ET DE LA FONCTION D'AUDIT INTERNE DANS LE RESEAU DU TRESOR PUBLIC

Le contrôle interne est "*l'ensemble des moyens ayant pour objectif la maîtrise de l'activité d'une institution par ses dirigeants*"⁴⁴. Il incombe d'abord à chaque niveau hiérarchique de mettre en place les procédures et les instruments adéquats (contrôle de premier niveau). Au sein même de l'institution, ces moyens doivent être évalués par des services spécifiques dotés d'une certaine autonomie. Cette fonction de contrôle de deuxième niveau correspond à la notion d'audit interne⁴⁵. Son existence permet d'alléger le travail, mais ne remet pas en cause la nécessité d'un contrôle de troisième niveau assuré par des personnes extérieures à l'institution, les auditeurs externes.

Dans le rapport sur les comptes 2002, la Cour des comptes avait présenté le processus de développement des méthodes de contrôle interne et de la fonction d'audit interne à la DGCP. Des missions sur place dans cinq trésoreries générales ont permis de mettre en évidence les progrès inégaux accomplis par les postes comptables du trésor public dans ce domaine en 2003.

En matière de contrôle interne, l'objectif recherché dans un premier temps est de sensibiliser l'encadrement du réseau du Trésor à l'importance qui s'attache à une évaluation précoce des risques de toute nature susceptibles de mettre en cause le bon fonctionnement des services et d'affecter la qualité des comptes de l'Etat. La démarche graduelle dite d'autodiagnostic qui a été mise au point par la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) vise à établir, tant pour les services de chaque trésorerie générale que pour les postes comptables centralisateurs, un diagnostic réaliste des forces et des faiblesses des services, puis un organigramme fonctionnel et des fiches de procédure, enfin des plans d'action. En 2003, la démarche d'autodiagnostic a été engagée par plus des deux tiers des services des trésoreries générales et des recettes des finances concernées.

Les efforts de la DGCP portent aussi sur la mise en place d'un audit interne comptable et financier dont l'efficacité dépendra de l'adhésion des inspecteurs principaux. Le dispositif prévu en 2004 s'organise autour d'un audit interne de la fonction comptable et de deux procédures, et d'un contrôle direct des états comptables et financiers et des comptes en fin de gestion. En sus de l'ACCT et des quatre trésoreries générales pilotes en 2003 (Rhône, Loire, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne), 32 trésoreries générales sont candidates à la démarche.

⁴⁴ Cour des comptes, rapport public 2001, p. 175. L'équivalent américain de la Cour des comptes, le *General accounting office* (GAO), définit pour sa part le contrôle interne comme "*une composante de la gestion d'une organisation qui donne une assurance raisonnable que les objectifs suivants sont atteints: réalisation et efficacité des opérations, fiabilité des états financiers, respect des lois et règlements*" (GAO, *Standards for internal control in the Federal government*, novembre 1999). La Compagnie nationale des commissaires aux comptes donne la définition suivante du contrôle interne: "*l'ensemble des mesures de contrôle comptable ou autre que la Direction définit, applique et surveille, sous sa responsabilité, afin d'assurer la protection du patrimoine de l'entreprise et la fiabilité des enregistrements comptables et comptes annuels qui en découlent*".

⁴⁵ Selon l'Institut français des auditeurs et contrôleurs internes (IFACI), "*l'audit interne est [...] la fonction chargée de réviser périodiquement les moyens dont disposent la Direction et les gestionnaires de tous niveaux pour gérer et contrôler [...] Cette fonction est assurée par un service dépendant de la Direction mais indépendant des autres services. Ses objectifs principaux sont, dans le cadre de révisions périodiques, de vérifier que les procédures comportent les sécurités suffisantes et que les informations sont sincères, les opérations régulières, les organisations efficaces, les structures claires et bien adaptées.*"

Les cinq trésoreries générales auditées par la Cour en 2003 sont à des stades différents de cette démarche selon qu'elles étaient ou non incluses dans les expérimentations.

L'ACCT a poursuivi la mise en place d'un contrôle interne et d'un audit comptable et financier conformes aux exigences de la loi organique. A la suite d'un audit de la fonction comptable achevé en juillet 2003, un pilotage opérationnel de la fonction comptable avec un système de contrôles normalisés à deux niveaux a été instauré. L'élaboration d'un manuel des procédures comptables a été engagée. Le dispositif de révision des comptes en fin de gestion qui est expérimenté depuis trois ans a été reconduit en 2004 et permet un suivi des observations et recommandations de la Cour. Il reste à étendre ce dispositif de qualité comptable à la mission de centralisation des comptes de l'Etat.

La trésorerie générale du Rhône est aussi très avancée dans le nouveau dispositif de contrôle interne et d'audit comptable et financier. La démarche d'autodiagnostic est en voie de généralisation en 2004. Plus des trois quarts des postes non centralisateurs ont d'ores et déjà soumis leurs plans d'action et tous les services de la trésorerie générale ont établi au moins un organigramme fonctionnel. Un premier rapport d'audit comptable et financier a été rédigé sur trente comptes sensibles au titre de la gestion 2003. A la trésorerie générale du Nord, à l'issue du contrôle de la Cour, des plans d'action avaient été mis en œuvre dans dix postes non centralisateurs, cinq recettes des finances et un service de la trésorerie générale, et la démarche qualité avait été étendue au centre d'encaissement dès son démarrage en décembre 2003.

Les deux autres trésoreries générales contrôlées ne faisaient partie d'aucune expérimentation en 2003. A la paierie générale du Trésor, les plans d'action de quatre services étaient en cours de validation à l'issue du contrôle de la Cour. A la recette générale des finances, les plans d'action de cinq postes comptables de recouvrement avaient été approuvés. La Cour vérifiera la validité de ces contrôles lors de ses prochains audits.

Le renforcement des processus de contrôle interne ne saurait cependant être limité au réseau du Trésor public, mais doit recevoir le même degré de priorité dans les deux autres réseaux qui contribuent à la production des comptes de l'Etat, la direction générale des impôts et la direction générale des douanes et droits indirects.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que la DGCP généralise ses nouvelles modalités de contrôle interne et poursuive le renforcement de l'audit interne. Elle demande que la direction générale des impôts et la direction générale des douanes et droits indirects modernisent le contrôle et l'audit interne de leurs réseaux comptables respectifs.*

C - LES NOUVEAUX MODES DE CONTROLE DES OPERATIONS DES ORDONNATEURS

1) - Le contrôle hiérarchisé de la dépense

Selon la définition de la DGCP, le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) « consiste à proportionner les contrôles aux risques et aux enjeux en modulant le moment, le champ et l'intensité du contrôle » : contrôle *a priori* ou *a posteriori* ; exhaustif ou par sondage ; portant sur tous les points énumérés par le règlement général de la comptabilité publique ou seulement sur certains. Après avoir été expérimenté en 2002 et 2003, le contrôle hiérarchisé de la dépense a été généralisé le 1^{er} janvier 2004, à toutes les dépenses après ordonnancement traitées par les services « dépense » des TG et des autres postes comptables centralisateurs, avec un triple objectif :

- une plus grande efficacité grâce à des contrôles mieux organisés et recentrés sur les dépenses qui présentent les risques et les enjeux les plus importants ;

- une responsabilisation des ordonnateurs en passant d'une culture de méfiance (contrôle a priori et exhaustif) à une culture de confiance fondée sur la réalité des risques et des enjeux, et la prise en compte des bonnes pratiques des gestionnaires et ordonnateurs ;
- une amélioration de l'ensemble de la prestation « dépense » du comptable public grâce à un paiement plus rapide, des procédures plus simples et des restitutions régulières à l'ordonnateur sur le résultat des contrôles.

Si le contrôle hiérarchisé de la dépense est d'application trop récente pour permettre une évaluation complète, le dispositif appelle d'ores et déjà les observations suivantes. Sur le plan des principes, l'introduction d'une certaine souplesse dans les modalités d'exercice des contrôles afin de les proportionner aux risques et enjeux est pertinente. Cependant, il ne faudrait pas que la souplesse introduite devienne contre productive à cause de la difficulté à gérer de multiples formes de contrôle. Par ailleurs, le contrôle *a posteriori*, séduisant car il permet un lissage de l'activité de contrôle sur l'année, se heurte à des difficultés de mise en œuvre : outre des réticences d'ordre psychologique, il existe des problèmes matériels liés à la conservation des pièces justificatives. Surtout, d'un point de vue juridique, les modulations prévues par le CHD ne sont pas compatibles avec les dispositions du RGCP. Ainsi, la mise en place d'un contrôle *a posteriori* ne permet plus de respecter l'obligation qui est faite aux comptables de suspendre les paiements considérés comme irréguliers (RGCP, article 37).

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les dispositions soient prises afin de donner au dispositif du contrôle hiérarchisé de la dépense la base juridique qui lui fait défaut⁴⁶.*

2) - Le contrôle partenarial

Contrairement au contrôle hiérarchisé de la dépense, qui relève exclusivement des comptables publics, le contrôle partenarial est une « *démarche décidée par le gestionnaire et le comptable en vue de moderniser les contrôles de la dépense, éventuellement dans le cadre d'une convention. Cette démarche repose sur une appréciation des risques, après évaluation sur place de la fiabilité des procédures mises en œuvre. Elle peut déboucher sur la limitation ou l'abandon des contrôles contemporains* ». Ce contrôle est actuellement en cours d'expérimentation. Le contrat pluriannuel de performance du Trésor public pour la période 2003-2005 (d'où est extraite la définition susmentionnée) prévoit la signature de 20, 30 et 50 conventions de contrôle partenarial avec les ordonnateurs de l'Etat respectivement pour chacune des années. Une telle convention a notamment été conclue dans le cadre de l'expérimentation du DCM au ministère de l'intérieur.

D - UNE RESPONSABILITE QUI DOIT ETRE REPENSEE

Selon la DGCP, les nouvelles modalités de contrôle (contrôle hiérarchisé de la dépense et contrôle partenarial) n'entraînent aucune modification tant sur les principes régissant la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, et sa mise en jeu éventuelle par le juge des comptes, que sur les modalités de sanction de la responsabilité des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière⁴⁷. La DGCP reconnaît, cependant, que ces nouvelles

⁴⁶ De telles dispositions pourraient s'inspirer de celles prises en 2002 pour permettre un contrôle par sondages des dépenses des offices d'intervention dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche (décret n° 2002-487 du 8 avril 2002 relatif au régime financier et comptable des offices d'intervention dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche).

⁴⁷ Les modalités actuelles de mise en jeu de la responsabilité des comptables et des ordonnateurs sont décrites dans l'annexe consacrée aux chaînes de la dépense et de la recette.

modalités seront prises en compte lors de l'examen des remises gracieuses sollicitées par les comptables pour les débets juridictionnels.

Ainsi qu'elle l'a exprimée dans un courrier, adressé par le Premier président et le Procureur général au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 26 novembre 2003, la position de la Cour des comptes est différente. Elle considère que « *la nouvelle approche sélective du contrôle de la dépense publique mise en œuvre dans le cadre des plans de contrôle hiérarchisés ou partenariaux ne saurait être sans incidences sur l'appréciation de la responsabilité personnelle pécuniaire du comptable public qui peut être engagée aujourd'hui « à l'acte » et au premier euro, alors que les évolutions en cours devraient faire porter les contrôles des comptables davantage sur les systèmes, les procédures et l'appréciation des contrôles internes, que sur des opérations individuelles* ». Elle estime que la réforme du régime de responsabilité propre aux comptables publics est « *urgente autant qu'indispensable. Son champ doit être resserré et les sanctions effectivement mises en œuvre. Mais cette réforme ne prendra tout son sens que si elle est intégrée dans un régime général de responsabilité des gestionnaires publics, doté d'infractions adaptées et de procédures efficaces.* »

RECOMMANDATION : *La LOLF place la responsabilisation des gestionnaires publics au cœur des procédures budgétaires, financières et comptables. Compte tenu des échéances rapprochées, la Cour recommande qu'une réforme des régimes de responsabilité des comptables et des ordonnateurs soit rapidement mise en œuvre, et se tient à la disposition du Parlement et du Gouvernement pour y contribuer.*

III - LA REFONTE DU SYSTEME D'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Le système d'information budgétaire et comptable de l'Etat est morcelé, vieillissant et incompatible sous sa forme actuelle avec les nouveaux modes de gestion prévus par la LOLF. Le projet ACCORD qui doit permettre sa modernisation connaît cependant des vicissitudes.

A - GENESE ET CARACTERISTIQUES DU PROJET ACCORD

1) - De l'application du décret de 1981 relatif à la tenue des comptabilités de l'Etat à la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances

Lancé en 1996, le projet d'application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense (ACCORD) visait à doter l'Etat d'un outil de gestion budgétaire et comptable commun à la fois à tous les acteurs de la dépense (ordonnateur, contrôleur financier, comptable) et à tous les ministères à tous les échelons (central et déconcentré). Le projet ACCORD devait en effet répondre à la perspective tracée par le décret du 15 avril 1981 relatif à la tenue automatisée des comptabilités de l'Etat en mettant en place une comptabilité commune et partagée entre les différents acteurs de la dépense publique. En dépit des progrès accomplis pour les dépenses déconcentrées avec le déploiement de l'application NDL (Nouvelle Dépense Locale), l'architecture budgétaire et comptable de l'Etat se caractérisait encore quinze ans après la parution de ce décret par l'éclatement du traitement de la dépense entre plusieurs systèmes d'information.

Tel que conçu initialement, le projet ACCORD devait dans un premier temps s'appliquer aux dépenses des ordonnateurs principaux (ACCORD central), puis couvrir dans un second temps la dépense déconcentrée (ACCORD déconcentré). Le vote de la nouvelle loi organique a conféré au projet une nouvelle dimension: la première version de l'application (ACCORD 1) ayant été conçue avant cette loi, une évolution vers une version entièrement nouvelle (ACCORD 2) avait été décidée fin 2001 pour mettre en œuvre la LOLF tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Dans le même temps, la gestion du projet a été confiée à un service à compétence nationale (le SCN ACCORD) dépendant de la DGCP et de la direction du budget. Le SCN ACCORD a été rattaché au directeur de la réforme budgétaire en mars 2003.

Centré dans sa première phase sur l'exécution de la dépense publique, le projet ACCORD 2 englobait de plus, depuis mars 2003, la refonte du système d'information comptable de l'Etat nécessaire à la mise en œuvre de la LOLF (tenue d'une comptabilité d'exercice et d'une comptabilité d'analyse des coûts, nouvelle nomenclature budgétaire et comptable). Le champ fonctionnel du projet s'était donc élargi depuis son lancement, pour en faire le principal instrument de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.

2) - Un projet fondé sur un progiciel de gestion intégré (PGI) standard

Le choix initial de recourir à un progiciel de gestion intégrée (PGI) commercialisé sur le marché plutôt qu'à un développement interne s'explique en premier lieu par la volonté de rapprocher les pratiques comptables des administrations de celles des entreprises, avant même que ne soit votée la nouvelle loi organique. Il reflète également le souhait de bénéficier en permanence d'un système "à l'état de l'art" grâce à une maintenance intégrant les meilleures pratiques de la profession. En outre, les difficultés et les retards pris dans le déploiement de NDL, développé par l'administration plaident pour une solution externe. Le PGI devait permettre, à partir d'une solution unique, le partage d'information entre tous les acteurs de la

dépense. Plusieurs objectifs connexes étaient fixés dès 1998 à ACCORD, appelé à remplacer les applications centrales des ministères (celles de l'ordonnateur, notamment SIGMA, ou celles du comptable, notamment DEP) : faciliter l'accès en temps réel aux données relatives à l'exécution de la dépense ; permettre aux ordonnateurs de suivre leurs dotations et consommations de crédits ; réduire les coûts de fonctionnement grâce à la dématérialisation ; offrir aux utilisateurs une ergonomie moderne, garantir la disponibilité et la sécurité du système d'information.

Le recours à un PGI obligeait cependant à arbitrer entre la nécessité de préserver l'intégrité du produit développé par l'éditeur et le besoin de développements spécifiques pour s'adapter aux procédures administratives existantes. Les termes de cet arbitrage ont évolué au cours du projet : alors que la version 1 d'ACCORD se caractérise par le poids des développements spécifiques, la volonté affichée pour les versions suivantes est de préserver les caractéristiques du progiciel.

La décision de lancement du projet ACCORD ayant été prise en octobre 1996, les premiers marchés n'ont été passés qu'à partir du dernier trimestre 1998.

Le marché de définition, notifié le 7 octobre 1998, visait à vérifier la pertinence et l'opportunité d'un choix de progiciel effectué en amont, à confirmer la faisabilité du projet, à comparer les différentes solutions offertes et à préparer le marché de réalisation. La réalisation du lot-pilote, notifiée le 16 novembre 1999 selon la procédure du marché négocié, a été confiée à un groupement constitué des sociétés Andersen Consulting SA, Steria, PeopleSoft et Sequent : la solution mise en œuvre est fondée sur le progiciel Peoplesoft Finances 7.5.

Le marché de mise en œuvre du programme interministériel ACCORD sur la période 2001-2002 a été passé selon la procédure du marché négocié avec les sociétés Accenture (ex-Andersen consulting SA), PeopleSoft, IBM et Steria, et notifié le 16 juillet 2001: son objet était de paramétriser l'application et de convertir les données à l'euro, d'augmenter le nombre d'utilisateurs du site pilote, de raccorder six ministères au début de 2002 et de préparer le raccordement de huit autres au début de 2003.

Le marché de maintenance, d'évolution et d'extension sur la période 2002-2005, notifié le 28 juin 2002, a été conclu avec les mêmes sociétés que le précédent après un appel d'offres sur performance: son objet était d'assurer la maintenance applicative et technique et de réaliser les travaux de raccordement des administrations centrales de 2003 et 2004 (passage à 7 000 utilisateurs). C'est dans le cadre de ce marché qu'est réalisé ACCORD 1bis (cf. infra).

La version 2 d'ACCORD, visant la réalisation du nouveau système d'information budgétaire et comptable de mise en œuvre de la LOLF, a fait l'objet d'un avis de marché en mars 2003, selon la procédure de l'appel d'offres sur performances. L'objectif initial était de notifier le marché en mars 2004 pour permettre un déploiement début 2006.

B - LES CONDITIONS DE RACCORDEMENT A ACCORD 1

1) - Les principales étapes

Le raccordement des ministères à ACCORD 1 s'est effectué de manière progressive. En juin 2001, le ministère de l'intérieur, désigné comme site pilote, a été raccordé pour une partie de ses crédits (quelques chapitres de la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières, et de la direction des transmissions et de l'informatique). Il a été rejoint en 2002 par les services généraux du Premier ministre, le commissariat général au Plan, le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, le secrétariat général de la défense nationale, et, pour une partie de leurs crédits, les ministères de l'outre-mer et du

tourisme. En 2003, ont été raccordés les ministères de l'équipement, de l'éducation nationale et de la recherche, de l'économie, des finances et de l'industrie, de la culture et de la communication, de la justice, du travail, de la santé et des sports. Au total, 5 000 opérateurs d'administration centrale utilisent aujourd'hui ACCORD 1.

2) - Les difficultés rencontrées dans le déploiement et l'utilisation d'ACCORD 1

a) - Des incidents inhérents à tout projet informatique de grande ampleur

Les retards de mise en place, les coupures et déconnexions sans préavis, les insuffisances de l'aide en ligne dans la phase initiale du raccordement, et les difficultés d'appropriation de l'outil par les agents ne sont pas inhabituelles pour de telles opérations. Ces difficultés ont été particulièrement sensibles pour les ministères qui ont basculé sur ACCORD en janvier 2002, lors de la première vague de raccordement. Elles ont entraîné dans certains cas un allongement des délais de paiement au-delà de 45 jours, entraînant le paiement d'intérêts moratoires aux fournisseurs de l'Etat, ainsi que, par exemple, au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, un retard de deux à trois mois dans le versement des frais de déplacement et des subventions de recherche au premier trimestre 2003.

b) - Des problèmes liés aux imperfections intrinsèques d'ACCORD 1

- *Les dysfonctionnements d'ACCORD 1 en tant qu'outil de suivi budgétaire*

Les critiques des utilisateurs sont nombreuses: absence de fonction historique (situations budgétaires disponibles seulement le jour de leur consultation) ; difficulté du suivi des autorisations de programme par année ; supériorité sur certains points des anciennes applications métiers. ACCORD 1 présente aussi des carences en matière de contrôle du respect de l'autorisation de dépense au stade des engagements : seuls les engagements juridiques ayant fait l'objet d'un bon de commande (soit 20% des dépenses) sont soumis à un contrôle automatique des engagements comptables. Mais la principale critique concerne la qualité des restitutions en dépit des travaux effectués par le SCN ACCORD courant 2003 pour améliorer la situation : l'absence de tableaux de synthèse et de tableaux de bord adaptés aux besoins de l'encadrement, le manque de fiabilité des restitutions ont conduit de nombreux services à développer leurs propres applications ou à suivre certaines situations en ressaisissant des données sur tableur, ce qui réduit les perspectives de gains de productivité à attendre d'ACCORD 1.

- *Des fonctionnalités plus réduites que prévu*

La fonctionnalité de contrôle sur les tiers au moment du paiement pour identifier s'ils font l'objet de cessions-oppositions, théoriquement offerte, est fondée sur une base dont la fiabilité demeure insuffisante. Le suivi des marchés publics est très limité: insuffisances de l'outil de reprise des données, contraignant les services à effectuer des travaux de saisie lourds et complexes lors du raccordement⁴⁸ ; absence d'adaptation du progiciel au nouveau code des marchés publics ; caractère très sommaire du suivi des seuils ; absence de gestion par le progiciel des intérêts moratoires sur les marchés à bons de commande et des avances forfaitaires. La fonctionnalité concernant les recettes non fiscales s'est révélée jusqu'à présent inopérante⁴⁹.

⁴⁸ Les engagements juridiques ne faisaient pas l'objet d'une gestion automatisée dans les anciennes applications de gestion des ministères.

⁴⁹ Les applications relatives aux recettes fiscales font l'objet d'un ambitieux programme informatique commun à la DGCP et à la DGI : COPERNIC.

- ***Trois facteurs expliquent notamment ces imperfections***

L'insuffisance des restitutions s'explique à la fois par la primauté donnée dans ACCORD 1 aux "vues par acteur"⁵⁰, qui rend plus compliquée l'édition de données de synthèse, et par l'absence d'infocentre⁵¹ durant les premières années de fonctionnement de l'application. A l'origine, le système d'information de la dépense centrale devait s'articuler en matière de restitutions autour de deux éléments : ACCORD et l'infocentre national sur la dépense et informations associées (INDIA), projet mis en œuvre par la DGCP pour la dépense locale. Mais les restitutions produites par ACCORD 1 ont été jugées médiocres par les utilisateurs et diverses difficultés ont retardé la mise en service d'INDIA pour la dépense centrale à l'automne 2003, soit très tardivement par rapport au raccordement des premiers ministères à ACCORD.

Par ailleurs, l'importance des développements spécifiques n'est pas sans lien avec les difficultés rencontrées à l'issue des différents raccordements. Les développements spécifiques représentent plus de 30 % de l'ensemble des développements, ce qui dénature le progiciel acquis par l'administration et est de nature à nuire à la stabilité et à l'efficacité de l'outil.

Enfin, le choix de ne pas activer les fonctionnalités comptables du progiciel, ACCORD 1 alimentant pour la production des comptes les applications de la DGCP, a également eu des conséquences négatives : l'interface avec la comptabilité de l'Etat souffre des décalages entre les nomenclatures comptables et de la mauvaise qualité des imputations par les gestionnaires.

3) - Les acquis d'ACCORD 1

Si le progiciel fonctionne de manière décevante pour la gestion budgétaire, les acquis n'en sont pas moins réels en matière d'exécution de la dépense, grâce aux contrôles automatiques effectués lors de la liquidation et du paiement. Le raccordement à ACCORD 1 a constitué un levier pour engager la réforme des processus administratifs et faire évoluer les méthodes de travail de l'ensemble des acteurs de la dépense publique. La répartition de la charge de travail entre les différents acteurs de la dépense a été modifiée dans le sens de l'accroissement de la charge pour les services gestionnaires qui doivent saisir dans l'application une quantité importante d'informations. Les contrôles automatisés effectués par le progiciel ont conduit plusieurs ministères à signer des protocoles avec leur contrôleur financier. Les gains de productivité induits par la mise en place d'un flux de travaux ne seront cependant importants que si le processus de dématérialisation des pièces justificatives est accéléré.

Par ailleurs, de l'avis des utilisateurs, ACCORD 1 semble garantir une bonne traçabilité des dossiers qu'il appartiendra cependant à la Cour de vérifier.

Une fois passée l'étape délicate du raccordement, les délais de traitement des dossiers ont connu une amélioration sensible. L'indicateur de suivi établi par le SCN ACCORD indique que le délai de paiement, qui s'établissait en moyenne entre 16 et 29 jours au 3^{ème} trimestre 2003, selon la taille des ministères, avait diminué à une moyenne entre 12 et 22 jours, au quatrième trimestre 2003 pour s'établir, tous ministères confondus, à 19 jours en février 2004. De même, ACCORD 1 permet de raccourcir sensiblement les délais de mise en place des crédits au niveau des ordonnateurs secondaires. Au ministère de l'intérieur, il est ainsi établi que le délai moyen de disponibilité des crédits dans les services déconcentrés a été ramené de dix jours ouvrés avant ACCORD 1 à 48 heures après le raccordement.

⁵⁰ Chaque acteur de la chaîne de dépense dispose d'une vision propre de la consommation des crédits.

⁵¹ Un infocentre permet d'organiser les informations contenues dans une base de données en fonction des demandes (requêtes) de l'utilisateur.

C - LE DEPLOIEMENT D'UNE VERSION INTERMEDIAIRE (ACCORD 1 BIS) DANS TROIS MINISTERES

1) - Motifs de la décision de lancement

La décision de déployer dans trois ministères (affaires étrangères, agriculture, défense) une version plus récente du progiciel Peoplesoft au format Internet est intervenue en janvier 2003. Le recours à une nouvelle version s'explique en premier lieu par la volonté de doter les ministères de la vague 2004, qui disposaient d'applications de gestion considérées comme performantes, d'une version aussi proche que possible de "l'état de l'art" dans le domaine des progiciels informatiques. Plus ergonomique, la technologie Internet permettait d'éviter d'avoir à intervenir sur chacun des postes raccordés et simplifiait ainsi les travaux de déploiement. Le recours à une version intermédiaire devait aussi faciliter le passage à la version 2 d'ACCORD, désignée à la fin 2001 comme le support informatique de la mise en œuvre budgétaire et comptable de la LOLF. Il offrait en effet la possibilité de faire des expérimentations et de valider la pertinence du choix d'un progiciel intégré pour la phase suivante. La version intermédiaire était également présentée comme pouvant constituer une solution de repli pour les dépenses centrales dans le cas où la version 2 subirait un décalage de calendrier. Il était dans cette perspective envisagé de l'étendre en 2005 à l'ensemble des administrations centrales, qui auraient pu mettre en œuvre certains éléments de la nouvelle loi organique.

2) - Modalités de développement d'ACCORD 1bis

La décision de passage à une version intermédiaire s'est traduite par un avenant au marché de maintenance, évolution et extension d'ACCORD sur la période 2002-2005, avec un passage de la version du progiciel PeopleSoft 7.5 à sa version 8.4. Les ministères concernés ont été informés de ce choix, alors qu'ils avaient déjà engagé des travaux de raccordement sur la base de la version 1. Ils ont cependant ensuite été étroitement associés à la conception d'ACCORD 1bis dans le cadre d'ateliers de conception interministériels. Après plusieurs mois d'interruption (février à septembre 2003) correspondant à la phase de conception d'ACCORD 1bis, ces travaux ont pu être réutilisés en partie pour le raccordement à la version intermédiaire. Le démarrage de l'application a eu lieu en avril 2004 conformément au calendrier prévisionnel.

3) - Impact du raccordement sur les ministères de la vague 2004

Pour les trois ministères concernés, le raccordement à ACCORD 1bis a eu pour effet de rendre indisponibles les systèmes d'information budgétaires et comptables durant plusieurs semaines (de la mi-mars à la mi-avril), sauf procédure d'urgence pour les dépenses ne pouvant être ni anticipées ni différées. Cet inconvénient, inhérent à tout démarrage de projet, a paru moindre qu'un lancement concomitant à une fin de gestion. Compte tenu des délais dans lesquels a été effectuée la reprise, particulièrement délicate dans le cas des données de gestion (engagements juridiques, marchés et conventions) et de la faible appropriation d'un outil entièrement nouveau par les acteurs de la dépense des trois ministères, des perturbations ne peuvent être exclues pour la gestion 2004.

Le déploiement d'ACCORD 1bis a conduit le ministère de la défense à simplifier la chaîne de la dépense : suppression d'une vingtaine d'applications métiers pour la dépense centrale, réduction de 20% du nombre de services gestionnaires (de 52 à 40), suppression du visa du contrôleur financier et de la direction administrative et financière sur divers actes. Le ministère des affaires étrangères devra, pour sa part, soit renoncer à certaines applications métiers dont les fonctionnalités ne sont pas prises en compte dans ACCORD 1bis, soit procéder à une double saisie pour continuer à alimenter les applications non interfacées avec le progiciel.

4) - Apports et limites de ACCORD 1bis

Il est à l'évidence trop tôt pour faire le bilan d'un déploiement intervenu au début 2004. En se référant aux objectifs initiaux de cette version intermédiaire, certains éléments apparaissent néanmoins déjà acquis.

La version 1bis est plus proche du progiciel de base que ne l'était la première version: les développements spécifiques, dont l'importance expliquerait en partie les défauts de fonctionnement de celle-ci sont plus limités (division par trois du nombre d'écrans spécifiques). Par ailleurs, ACCORD 1bis restitue une vue budgétaire unique tous acteurs confondus, alors que ACCORD 1 offre des vues distinctes aux différents acteurs de la chaîne de la dépense.

En revanche, le problème de l'insuffisance des restitutions subsiste dans le cadre de la version 1 bis, en dépit des travaux entrepris pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs. Alors que certains des ministères raccordés à ACCORD 1bis avaient développé leur propre système de restitution (défense notamment), il ne leur sera possible à ce stade ni de consulter INDIA pour la dépense centrale, ni de bénéficier d'un infocentre intégré au PGI. Pour pallier les effets de ce qui est perçu par les utilisateurs comme une régression, le SCN ACCORD s'est engagé à assurer lui-même vis-à-vis des trois ministères les prestations de requêtes et de restitution des données. Cette solution ne peut cependant être que transitoire.

La contribution de ACCORD 1bis à la construction du système budgétaire et comptable destiné à mettre en œuvre la loi organique n'est pas non plus évidente. Le champ des expérimentations se limitera pour 2004 au test d'une comptabilité d'exercice pour la dépense de certains services (à tout le moins, un service du ministère de l'agriculture), grâce à l'utilisation de la transaction de "service fait" qui engendrera automatiquement en fin d'exercice le montant des charges à payer. Un premier travail engagé sur les immobilisations n'a pas, en revanche, reçu de point d'application, faute de volontaires parmi les trois ministères concernés. En 2005 sont envisagées d'autres expérimentations concernant la nomenclature programme/action et le passage à des autorisations d'engagement/ crédits de paiement en application de l'article 8 de la LOLF.. Si les dysfonctionnements apparaissent limités lors de la première année de mise en service, le déploiement de ACCORD 1bis aura, en revanche, démontré la faisabilité d'un déploiement d'une version d'un progiciel de gestion intégrée proche du standard du marché dans un calendrier contraint.

D - LES CONSEQUENCES DE L'ABANDON DU MARCHE ACCORD 2

La décision du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, en date du 14 mai 2004, de ne pas donner suite au marché ACCORD 2 a modifié les conditions d'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique : si celle-ci ne saurait se résumer au déploiement d'un nouveau système informatique, l'absence de nouvel outil ne permet d'envisager qu'une mise en œuvre partielle de la LOLF au 1er janvier 2006.

1) - L'abandon du marché ACCORD 2

Pièce maîtresse de la modernisation budgétaire et comptable, ACCORD 2 se distinguait des versions 1 et 1 bis par son extension à l'ensemble des acteurs de la dépense déconcentrée (entre 25 000 et 35 000 utilisateurs), par l'intégration des fonctionnalités de la LOLF (comptabilité d'exercice, nouvelle architecture budgétaire , comptabilité d'analyse des coûts) et par la couverture de l'ensemble des besoins comptables de l'Etat. Le coût de ce projet très

ambitieux était évalué à plus de 300 M€ en hypothèse basse (absence de signature d'avenants)⁵².

Après un travail de recensement des besoins, réalisé entre octobre 2002 et mars 2003, le cahier des charges de l'application avait été élaboré par une trentaine d'experts, puis validé en juillet 2003 par le comité des directeurs ACCORD. Le programme fonctionnel détaillé d'ACCORD 2, support technique de l'appel d'offres sur performances, reflétait les incertitudes qui entouraient à cette date non seulement l'organisation cible pour la mise en œuvre de la LOLF (rôle des départements comptables ministériels, rattachement des services facturiers, simplification de la chaîne de la dépense), mais aussi les nouveaux concepts budgétaires (fongibilité asymétrique, budgets opérationnels de programmes) et le rôle des acteurs (partage des responsabilités entre ordonnateurs et comptables, rôle de coordination du préfet et de l'ambassadeur, compétences du directeur de programme). Une phase succincte de réingénierie était prévue au début du marché pour préciser les principes et les orientations.

Les impératifs de calendrier, présentés comme prioritaires, faisaient par ailleurs peser une contrainte très forte sur le projet : compte tenu du délai de construction de la solution informatique, le respect de l'échéance de 2006 supposait une phase de déploiement limitée à quelques mois, ce qui constituait une gageure dans le cas d'une population aussi nombreuse confrontée à un changement profond de ses modes de gestion.

La procédure de marché a suivi son cours, de la sélection des candidats au choix d'une offre par la commission d'appel d'offres présidée par le directeur du SCN ACCORD. Après l'avis défavorable rendu en mars par la commission spécialisée des marchés informatiques, il a été décidé, pour des motifs d'intérêt général, de déclarer l'appel d'offres sans suite.

2) - La nécessité d'une solution informatique de transition

L'abandon de ce marché constraint désormais le MINEFI à aborder l'échéance de 2006 sans ACCORD 2 et à s'appuyer sur une solution dite de transition. Cette solution repose sur une adaptation des applications existantes, les objectifs affichés par le ministère étant les suivants : permettre la préparation, le vote et l'exécution de la Loi de finances en missions - programmes – actions ; assurer la globalisation et la fongibilité asymétrique des crédits ; expliquer la dépense au Parlement (justification au premier euro) ; mesurer la performance des programmes ; améliorer la tenue de la comptabilité d'exercice.

Pour la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice, la solution de transition repose sur l'affinement des travaux de fin de gestion sur les charges à payer, de manière à améliorer le rattachement des charges à l'exercice des charges à payer et des produits à recevoir. Le bilan d'ouverture de l'exercice 2006 sera alimenté à partir d'un inventaire et d'une valorisation d'une grande partie des stocks et des immobilisations, et le bilan actuel de l'Etat complété à partir d'une estimation des provisions et des amortissements, ce qui devrait permettre d'enrichir les données patrimoniales.. Ces progrès seront réalisés dans le cadre des applications informatiques actuelles (NDL, ACCORD 1, TGPE, applications de recouvrement) avec un large recours aux écritures manuelles, une grande incertitude sur la possibilité de constater le service fait⁵³ et le maintien d'une comptabilité de caisse en recettes⁵⁴.

⁵² Coût cumulé des versions 1 et 1 bis: 173 M€ pour les marchés de définition , de construction et de déploiement, près de 40 M€ pour les dépenses de raccordement des ministères.

⁵³ Parmi les applications de dépense existantes, seule ACCORD 1bis comporte à ce jour une transaction « service fait », permettant de calculer automatiquement le montant des charges à payer.

⁵⁴ La recette fiscale demeurera en tout état de cause hors d'ACCORD jusqu'en 2007, le projet COPERNIC ne devant pas déboucher sur ce point avant cette date.

La solution de transition pose la question des travaux à mener sur les applications existantes pour exécuter le budget en missions/programmes/actions et en autorisations d'engagement/crédits de paiement, et pour actionner dans ce cadre les mécanismes de fongibilité prévus par la nouvelle loi organique. Face au risque de dégradation des performances d'ACCORD 1, déjà pénalisées par le poids des développements spécifiques, l'extension d'ACCORD 1 bis à l'ensemble de la dépense centrale, évoquée lors du lancement de cette version intermédiaire, pourrait être envisagée. Pour ce qui concerne la dépense déconcentrée, la solution de transition peut non seulement nécessiter une modification de NDL, mais également une adaptation des applications métiers interfacées avec cette application, qui peut se révéler coûteuse en développements informatiques.

Parmi les autres inconnues figurent la durée de la solution de transition, qui peut aller d'un an à plusieurs années, le coût de cette solution, la fiabilité des données (nécessaires à la tenue d'une comptabilité d'exercice) qui seront introduites dans le système comptable au prix de nombreux traitements manuels, ainsi que les conditions réelles d'exécution du budget, les ambitions fonctionnelles de la solution transitoire devant être prochainement arrêtées.

3) - Le lancement d'une nouvelle consultation

Dans le communiqué faisant état de l'abandon du marché, le MINEFI a annoncé le lancement d'une nouvelle consultation dans le cadre des dispositions du nouveau code des marchés publics sur le dialogue compétitif, dont l'ambition est identique à celle d'ACCORD 2 : il s'agit de « *doter l'Etat du support informatique, financièrement adapté, indispensable à la modernisation de sa comptabilité et de la gestion de sa dépense* ». Le principe d'un déploiement par étapes est retenu, le nouveau dispositif devant permettre « *la mise en œuvre de l'essentiel de la LOLF dès 2006* ». Deux approches sont possibles pour ce nouveau projet :

- une relance rapide de la consultation, sur des bases proches de celles qui sous-tendaient le projet abandonné (un PGI unique), l'horizon de déploiement restant proche de 2006 ; cette solution aurait l'avantage de limiter la durée de la solution de transition ;
- une remise à plat des orientations retenues, permettant de mieux définir les besoins liés à la mise en œuvre de la nouvelle loi organique, et d'approfondir la concertation avec les ministères (réingénierie des processus) et l'appropriation des nouveaux concepts ; en éloignant l'horizon de déploiement d'une solution intégrée, cette approche accroîtrait d'autant la durée de la solution transitoire, au risque d'accroître l'ambition de celle-ci, et le coût des développements informatiques qui lui sont associés.

Les difficultés rencontrées dans l'élaboration d'un outil informatique adapté aux spécificités de la nouvelle loi organique amènent la Cour à formuler trois observations :

- la mise en œuvre de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 suppose que les fonctionnalités de la solution de transition ne soient pas trop dégradées par rapport aux exigences de la nouvelle loi organique ; faute d'informations sur le périmètre de la solution de transition, la Cour n'est pas en état d'apprécier si « l'essentiel de la LOLF » pourra être mis en œuvre dès 2006 ;
- pour permettre à la Cour de certifier les comptes de l'Etat, la solution de transition devra apporter des garanties en terme de fiabilité des données, de mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice et d'existence d'une piste d'audit conforme aux normes internationales en matière d'audit informatique ;
- alors que certaines administrations pourraient être tentées d'engager des investissements lourds pour adapter leurs applications aux spécificités de la LOLF, la Cour rappelle l'importance d'une solution informatique globale permettant la tenue automatisée d'une comptabilité d'exercice sur une base à la fois homogène, exhaustive et fiable.

IV - LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITE D'ANALYSE DES COUTS DES ACTIONS DE L'ETAT

L'article 27 de la LOLF prévoit que l'Etat "*met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes*". La notion de comptabilité d'analyse des coûts est présentée dans l'annexe consacrée au vocabulaire de la comptabilité. La valorisation de l'ensemble des ressources utilisées par mission, programme et action devra être réalisée selon la méthode des coûts complets : la totalité des charges affectées par nature pour les besoins de la comptabilité générale participera au calcul des coûts des actions publiques via une affectation par destination.

A - LA SITUATION ACTUELLE DANS LES MINISTERES

La Cour a demandé aux ministères de dresser un état de l'existant et des travaux en cours sur l'analyse des coûts. Elle n'a pu en vérifier sur place la réalité. Sous cette réserve méthodologique, il ressort de cette enquête qu'aucun ministère ne possède une comptabilité d'analyse des coûts fondée sur l'estimation des coûts complets à partir de la comptabilité générale et que seulement huit ministères déclarent disposer de dispositifs de calculs des coûts qu'ils estiment méthodologiquement insuffisants.

Les activités ne sont le plus souvent que partiellement couvertes : ainsi, le ministère de la défense dispose d'une comptabilité analytique qu'il qualifie de perfectible pour les services de soutien, la gendarmerie et le commissariat de l'armée de terre, mais, pour les forces, le calcul des coûts n'est pas encore abouti. Les ressources consommées sont parfois valorisées de façon approximative ou incomplète : les services généraux du Premier ministre évaluent les charges de personnel à partir d'un coût forfaitaire par catégorie d'agents ; la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) répartit ses personnels entre ses actions, mais ne prend pas en compte les effectifs mis à sa disposition.

B - LES TRAVAUX EN COURS

1) - Les démarches interministérielles

Le pilotage des travaux est partagé entre la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE) et la DRB. La DMGPSE qui a remplacé la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) en février 2003 doit définir le rôle du contrôleur de gestion ainsi que les outils nécessaires à cette fonction au niveau ministériel et au niveau des services déconcentrés. Un guide pratique du contrôle de gestion à destination des services déconcentrés est en projet⁵⁵.

La DRB a présenté en février 2004 un rapport d'étape traitant de "*l'analyse du coût des actions et des politiques publiques*". Selon ce texte, le coût complet d'une action serait obtenu par affectation directe des charges consommées par cette seule action, auxquelles seraient ajoutées pour partie les charges liées à l'utilisation de ressources polyvalentes. Ces moyens polyvalents pourraient être affectés soit à un programme ou à une action de soutien, soit dans leur globalité à un programme ou à une action utilisant ces ressources de manière partielle⁵⁶. Le responsable de ce programme ou de cette action devrait contracter un "mandat de gestion" avec

⁵⁵ La DIRE avait publié en 2002: "*Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat*".

⁵⁶ Il a notamment été retenu le principe selon lequel les charges de personnel d'un agent public doivent être intégralement affectées à une seule et même action ("insécabilité" des agents).

les autres utilisateurs de ces ressources afin de leur transférer la part des charges qu'ils consomment et ainsi de pouvoir déterminer ses coûts complets. Le descriptif de l'ensemble des mandats de gestion serait communiqué au Parlement, mais ce dispositif complexe ne garantit pas une connaissance précise des ressources réellement consommées par programme. La DRB est également à l'origine de "pratiques pertinentes" en matière de valorisation des charges de personnel, d'incorporation des charges liées aux biens durables et de répartition des fonctions support. Enfin, le programme fonctionnel détaillé d'ACCORD 2 précisait que "*la mesure de la performance de gestion supposera de suivre le coût d'un produit ou d'un service*". Il intégrait une ventilation des charges par destination et une valorisation en coûts complets et en coûts directs. Une incertitude existe désormais quant à la prise en compte de la comptabilité d'analyse des coûts dans le périmètre révisé du projet et au calendrier de livraison des fonctionnalités correspondantes.

2) - Les travaux ministériels

a) *Les ministères les plus avancés*

Le ministère de la défense souhaite asseoir la comptabilité d'analyse des coûts sur la comptabilité générale et développer une approche matricielle de pilotage : l'axe vertical correspondant à l'organisation par direction et état-major, l'axe horizontal concernant les fonctions transverses du ministère comme le maintien en condition opérationnelle des matériels. Le ministère des sports disposera en 2004 d'un progiciel de répartition des charges de personnel relié à ACCORD 1 et d'un progiciel complémentaire permettant un pilotage de ses activités conforme à la nouvelle maquette budgétaire. Pour l'ensemble de ses directions à réseaux, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a arrêté des principes communs de répartition des personnels polyvalents et prévoit un dialogue entre les systèmes d'information propres à ces directions. Le ministère de l'enseignement supérieur a défini une méthode de répartition des charges applicable par l'ensemble des établissements qui lui sont rattachés. Ces initiatives vont dans le sens d'une fiabilité croissante des méthodes de comptage, de recensement et de ventilation des moyens polyvalents et renforcent la pertinence de la comparaison des performances par programme à l'horizon 2006. Dans l'expérimentation de la globalisation des crédits des préfectures menée depuis 2000 par le ministère de l'intérieur, trois années ont cependant été nécessaires au développement des compétences, et des instruments ainsi qu'à la fiabilisation des données.

b) *Les ministères plus attentistes*

L'attente d'une validation définitive de la nouvelle architecture budgétaire d'une part, du référentiel comptable d'autre part a conduit de nombreux ministères à réduire le périmètre ou à différer leurs travaux. Le ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, le ministère de la justice, le ministère de la culture et de la communication, par exemple, envisagent de se limiter en 2006 à la publication de coûts complets par programme et action, fondés sur des clefs de répartition conventionnelles. La collecte et l'analyse des données élémentaires qui permettraient de garantir la fiabilité de la répartition des charges relatives aux personnels polyvalents et des charges indirectes, seront réalisées dans un second temps.

Les services ministériels ont largement utilisé les incertitudes sur la maquette budgétaire et les principes interministériels de comptabilisation des coûts pour différer leurs réflexions sur la comptabilité d'analyse des coûts ou en réduire le périmètre. Ces travaux doivent désormais entrer dans une phase opérationnelle, sauf à faire courir des risques importants quant à la qualité de l'information sur la performance qui devra être fournie au Parlement à l'entrée en vigueur de la LOLF.

TITRE 3 - LA PREPARATION DE LA CERTIFICATION

La certification est traditionnellement définie comme une assurance donnée par écrit. Appliquée aux comptes, elle prend la forme d'une opinion motivée et étayée, qui peut être sans réserve ou assortie d'une ou plusieurs réserves sur les aspects des comptes considérés comme non satisfaisants. Une opinion défavorable ou négative peut être émise quand les comptes, dans leur ensemble, ne sont pas réguliers ou sincères ou ne donnent pas une image fidèle du patrimoine et de la situation financière. Le constat de l'impossibilité d'exprimer une opinion est fait quand l'auditeur s'est trouvé dans l'incapacité de mener à bien ses contrôles et de se prononcer sur les comptes.

Dans son rapport sur les comptes 2002, la Cour des comptes a présenté le cadre général dans lequel doit s'exercer la nouvelle mission de certification des comptes de l'Etat, ainsi que les grandes lignes de sa démarche. Celle-ci est fondée sur une montée en charge progressive afin que la Cour soit en mesure de procéder, en 2007, à la première certification des comptes de l'exercice 2006. En 2003 et début 2004, la Cour des comptes a poursuivi ses travaux de préparation afin d'arrêter ses méthodes pour la certification des comptes de l'Etat et de déterminer la meilleure organisation possible.

Le travail de la Cour consistera à vérifier les états financiers produits pour s'assurer qu'ils traduisent bien la réalité, ou pour reprendre la formulation de la LOLF qu'ils sont « *réguliers, sincères, et [donnent] une image fidèle [du patrimoine de l'Etat] et de sa situation financière* ». La Cour appréciera la qualité de ces états par rapport à un référentiel déterminé, constitué d'un ensemble de principes et normes comptables.

Pas plus que le commissaire aux comptes d'une entreprise, la Cour n'aura la possibilité de tout contrôler. Elle doit mettre en œuvre des méthodes qui lui permettent à la fois de justifier son opinion, c'est-à-dire d'obtenir les informations probantes nécessaires et suffisantes pour porter un jugement pertinent sur les états financiers, et d'obtenir un maximum d'efficacité, c'est-à-dire d'optimiser le rapport entre le coût de son contrôle et le niveau de confiance obtenu. La Cour s'efforcera d'atteindre ce résultat en concentrant ses efforts sur les points susceptibles de remettre en cause la certification des comptes, définis grâce à une analyse des risques.

Après avoir rappelé la méthodologie utilisée par la Cour, ce titre présente succinctement son analyse des risques pour certaines grandes catégories d'opérations réalisées par l'Etat.

Pour d'autres opérations, les travaux de la Cour sont plus avancés et celle-ci a pu se livrer à des vérifications sur les comptes 2003. Les résultats de ces audits comptables et les suites des recommandations faites à l'occasion de l'examen des comptes 2002 sont présentées au titre suivant.

I - LA DEMARCHE DE LA COUR

A - LES DIFFERENTES ETAPES DE L'ANALYSE DES RISQUES

L'approche par les risques comprend trois étapes.

La première étape consiste en la définition des critères de référence servant de support à la recherche et à l'appréciation des risques susceptibles de remettre en cause la certification des comptes. Ces critères sont appelés « assertions d'audit » par les commissaires aux comptes. Selon les normes internationales d'audit développées par l'IFAC, ils sont au nombre de sept, mais peuvent faire l'objet de regroupements sous quatre grands thèmes.

Présentation des critère de référence (« assertions d'audit »)	
Terminologie IFAC	Regroupement
<u>Exhaustivité</u> : l'ensemble des actifs et passifs, des transactions ou des événements a été enregistré et tous les faits importants ont été mentionnés.	Exhaustivité
<u>Existence</u> : les actifs et passifs existent à une date donnée. <u>Droits et obligations</u> : les actifs et passifs se rapportent à l'entité contrôlée à une date donnée.	Validité ou réalité
<u>Rattachement</u> : les transactions ou événements retracés dans les comptes ont eu lieu au cours de la période. <u>Exactitude ou mesure</u> : les transactions ou événements retracés dans les comptes sont exacts. <u>Evaluation</u> : les actifs et passifs sont valorisés à leur valeur pertinente compte tenu des normes comptables.	Exacte évaluation
<u>Présentation et informations données</u> : les informations comptables sont classées et présentées selon le référentiel comptable applicable.	Présentation

La deuxième étape est l'identification des risques propres à remettre en cause ces assertions. Dans ce but, la Cour doit successivement identifier :

- les erreurs potentielles, c'est-à-dire celles qui peuvent théoriquement survenir si aucun contrôle n'est mis en place pour les empêcher ; cette identification est associée à la notion de "risques inhérents", qui se composent des risques exogènes, liés à l'activité ou au domaine concerné, et des risques endogènes propres aux entités contrôlées ;
- les erreurs possibles, c'est-à-dire celles qui peuvent effectivement se produire compte tenu de l'absence ou de la défaillance des contrôles pour les empêcher, les détecter et les corriger ; cette identification est associée à la notion de "risques liés au contrôle" ; c'est à ce stade que seront notamment évalués les dispositifs de contrôle et d'audit internes ;
- le caractère significatif des erreurs possibles, en fonction du seuil de signification retenu par la Cour, c'est-à-dire du montant maximal d'erreurs non corrigées cumulées au-delà duquel elle serait amenée à formuler une réserve, voire à émettre une opinion défavorable.

Une fois défini le risque d'erreurs significatives sur les états financiers, la troisième et dernière étape consiste en la gestion du risque d'audit. Il s'agit du risque que la Cour exprime une opinion incorrecte sur les états financiers du fait d'erreurs significatives qu'elle n'aurait pas détectées. Pour éviter une telle situation, elle doit élaborer un plan de contrôle adapté. La nature et l'ampleur des contrôles seront fonction du niveau du risque d'erreurs significatives. Si celui-ci est estimé élevé, la Cour devra intensifier ses contrôles pour obtenir une assurance

raisonnable d'avoir détecté toutes les erreurs significatives. *A contrario*, les vérifications pourront être allégées si le risque d'erreurs significatives est jugé faible.

B - LE DECOUPAGE DES TRAVAUX PAR CYCLES DE CONTROLE ET PHASES D'AUDIT

1) - Le découpage par cycles de contrôle

Concrètement, l'analyse des risques, avec ses différentes étapes précédemment décrites, doit être menée pour chaque ensemble cohérent d'opérations, ou cycle de contrôle.

Compte tenu de la variété de ses missions, une analyse globale des risques au niveau de l'Etat n'aurait pas beaucoup de pertinence. Afin de mener des analyses distinctes à un niveau le plus approprié, la Cour a procédé à un découpage des états financiers en cherchant à constituer des ensembles cohérents d'opérations. Elle s'est inspirée pour cela des cycles de contrôle traditionnellement retenus pour la certification des comptes des entreprises, qu'elle a adaptés et, dans certains cas, regroupés.

Les regroupements retenus par la Cour

- 1) Etats de synthèse (opérations de centralisation; écritures de correction et d'inventaire; construction des états financiers et concordance avec l'information financière).
- 2) Charges de fonctionnement courant et d'intervention (hors transferts aux autres administrations publiques), stocks et dettes diverses (fournisseurs).
- 3) Charges de personnel (rémunérations ; pensions ; cotisations sociales).
- 4) Immobilisations corporelles et incorporelles (y compris dotations aux amortissements, provisions pour dépréciation et reprises).
- 5) Produits régaliens (fiscaux et non fiscaux).
- 6) Produits de fonctionnement et d'intervention, et créances afférentes.
- 7) Relations avec les autres administrations publiques et avec la Communauté européenne.
- 8) Dette financière et trésorerie (comptes de correspondants et assimilés ; comptes financiers ; gestion active de la trésorerie), charges et produits financiers afférents.
- 9) Immobilisations financières (dotations et participations ; prêts et avances).
- 10) Hors-bilan (y compris engagements de retraites) et provisions pour risques et charges.

Ce découpage est encore susceptible d'être modifié. La déclinaison des nouvelles normes, les résultats de l'analyse des risques ou des premières vérifications menées pourront conduire la Cour à privilégier des regroupements différents d'opérations et de lignes des états financiers, finalement jugés plus pertinents pour structurer les travaux de certification des comptes de l'Etat. Pour chaque cycle, une analyse des risques a déjà été conduite en 2002 et 2003 ou va l'être en 2004 ou 2005. Sur cette base, un guide d'audit a été ou sera élaboré, puis testé. La Cour se fixe comme objectif d'élaborer tous les guides d'audit pour 2005 et de les tester en 2006 (sur les comptes 2005) au plus tard.

La Cour fait état dans ce titre du rapport des analyses de risques conduites en 2002 et 2003 pour certains cycles d'audit. Le titre suivant rend compte des vérifications effectuées sur les

comptes 2003 pour les cycles de contrôle pour lesquels les travaux de méthode sont les plus avancés. Ces développements se veulent des illustrations des travaux préparatoires entrepris. Ils ne présument toutefois ni du contenu de l'opinion que formulera la Cour sur le bilan d'ouverture de l'exercice 2006 et sur les états financiers de l'Etat lors de l'arrêté des comptes 2006 et des exercices suivants, ni de la forme du compte-rendu des diligences qui accompagnera cette opinion⁵⁷.

2) - Le découpage par phases d'audit

Pour chaque cycle de contrôle, les travaux de certification à mener font l'objet d'un second découpage par phase d'audit. La première phase, dite de prise de connaissance, doit permettre d'effectuer un premier recensement des risques et d'élaborer, en conséquence, un plan de contrôle. Les contrôles proprement dits sont ensuite menés au cours des seconde et troisième phases avec des missions dites intérimaires tout au long de l'année N, et une mission finale de révision des comptes, une fois les comptes produits en N + 1. La dernière phase, commune à tous les cycles de contrôle, consiste à finaliser l'opinion et le compte-rendu des vérifications effectuées, après la conduite d'une procédure contradictoire.

C - L'ADEQUATION DES MOYENS AUX OBJECTIFS

Les travaux de préparation de la certification ont été effectués par redéploiement des moyens existants. Ainsi que le rapport précédent l'avait anticipé, cette méthode a aujourd'hui trouvé ses limites. La réflexion d'ensemble, que la Cour a entreprise, en 2003, sur ses différentes missions et son organisation, lui a permis de déterminer les moyens nécessaires pour assurer la mission nouvelle de certification dans de bonnes conditions. A l'instar des autres institutions supérieures de contrôle chargées d'une telle mission, la Cour a notamment besoin de se doter de sa propre cellule d'audit informatique.

⁵⁷ Dans le compte rendu de ses vérifications, la Cour se référera aux dispositions de l'article L. 225-235 du code de commerce tel que modifié par la loi n°2003-706 du 1^{er} août 2003 qui définissent le cadre de la mission des commissaires aux comptes pour la certification des comptes annuels ou consolidés des sociétés.

II - L'ANALYSE DES RISQUES

Est présentée ici une première approche des risques concernant les charges d'exploitation, les immobilisations corporelles, les produits régaliens, les transferts de l'Etat à la sécurité sociale et les participations et dotations de l'Etat.

A - LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION

La Cour a divisé les charges de fonctionnement et d'intervention en deux cycles d'audit, le premier couvrant les charges de personnel, le second rassemblant charges de fonctionnement courant (hors personnel) et d'intervention (hors transferts aux autres administrations publiques). Les deux cycles sont ici présentés conjointement. Ils ne couvrent ni les dotations aux amortissements et aux provisions, ni les remboursements et dégrèvements d'impôts.

1) - Le périmètre à auditer

a) - Les charges de personnel

Les charges de personnel incluent les rémunérations, les charges sociales et les prestations directes de l'Etat employeur (notamment les pensions). En 2003, les charges de personnel représentaient 118,0 Md€ (70,6 Md€ pour les rémunérations, 32,3 Md€ pour les pensions et 15,1 Md€ pour les charges sociales), soit 27% des charges totales de l'Etat. Se rattache à ce cycle d'audit les charges à payer liées au personnel figurant au passif.

Seules les rémunérations ont fait l'objet d'une première analyse des risques par la Cour. Les travaux sur les charges sociales et les pensions seront menés à bien en 2004 et 2005.

b) - Les charges de fonctionnement et d'intervention

Les charges de fonctionnement couvertes par ce cycle d'audit incluent les achats, variations de stocks et prestations externes. Dans le compte de résultat 2003, les lignes achats et prestations externes représentaient respectivement 3,4 et 10,3 Md€.

Les charges d'intervention incluses dans le cycle d'audit sont les transferts versés au secteur privé⁵⁸, à l'exclusion des mises en jeu de garanties qui relèvent du cycle 10 « hors-bilan et provisions pour risques et charges ». En 2003, les prestations à caractère social représentaient 29,6 Md€ et les subventions au secteur privé 20,1 Md€. On observera cependant que, dans le cadre de la nouvelle norme comptable, les subventions pour charges de service public⁵⁹ sont assimilées à des charges de fonctionnement de l'Etat.

Se rattachent à ce cycle d'audit les comptes de bilan liés aux mêmes opérations : les stocks à l'actif et certains comptes de tiers créateurs (notamment les dettes envers les fournisseurs)⁶⁰.

La Cour a entrepris des travaux d'analyse des risques liés aux charges de fonctionnement et d'intervention qui sont encore en cours. Ils seront complétés par des travaux sur la comptabilisation des stocks.

⁵⁸ Un cycle d'audit spécifique couvre les relations avec les autres administrations publiques.

⁵⁹ La nouvelle norme définit les subventions pour charges de service public comme la contrepartie de la réalisation de missions confiées par l'Etat.

⁶⁰ Les résultats de l'enquête réalisée chaque année par la Cour sur les dettes de l'Etat envers ses fournisseurs publics figure en annexe du présent rapport.

2) - Les procédures comptables actuelles

a) - *La chaîne de la dépense*

Les différentes étapes de la procédure d'exécution des dépenses de droit commun (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement) sont décrites en annexe. Il existe cependant plusieurs dérogations.

Ainsi, des dépenses peuvent être payées par les comptables avant la liquidation (RGCP, article 33): c'est le cas des avances et des acomptes versés dans le cadre de l'exécution des marchés publics, ou des avances faites à des personnels pour faire face à des dépenses urgentes (frais de mission, vacations).

D'autres dépenses sont payées avant l'ordonnancement, par des agents n'exerçant pas les fonctions de comptables, mais pour le compte et sous les contrôles des comptables. Sont notamment ainsi payables par régie (RGCP, article 18) les vacations, les frais de mission et les menues dépenses de matériel.

Les dépenses relatives aux personnels civils sont payées sans ordonnancement préalable. Dans cette procédure réservée aux traitements de masse⁶¹, prévue par l'article 31 du RGCP, l'ordonnateur transmet au comptable les éléments de la liquidation, le comptable procède lui-même aux calculs et effectue ensuite directement le paiement. Pour les rémunérations, la liquidation est effectuée par des "services liaison-rémunération" (SLR). Les opérations matérielles de paie sont ensuite réalisés par neuf départements informatiques du Trésor public (DIT) à l'aide d'une application dédiée (PAY).

Enfin, des procédures spéciales au champ plus limité s'écartent encore plus nettement des règles d'exécution des dépenses de droit commun. Elles concernent les établissements pénitentiaires et les corps de troupe (RGCP, article 112), les pouvoirs publics et les fonds spéciaux.

b) - *Les schémas comptables*

La charge est aujourd'hui enregistrée en comptabilité budgétaire au moment où le comptable public donne son visa, ou lors du décaissement, dans le cas des dépenses sans ordonnancement préalable. Les écritures budgétaires font l'objet d'une réflexion dans les comptes de charges ou d'actif en fin d'année. Les modalités de cette réflexion sont examinées au titre 4, dans la partie consacrée aux écritures d'inventaire.

3) - Les évolutions liées à la réforme comptable

a) - *De nouveaux principes d'enregistrement comptable*

Les charges ne seront plus le reflet enregistré à l'inventaire des dépenses budgétaires. Elles seront comptabilisées directement dès la constatation du service fait, soit la livraison du bien ou la prestation de service⁶² pour les charges de personnel et de fonctionnement (hors subventions pour charges de service de service public), soit l'acte attributif pour les subventions pour charges de service public et les transferts.

⁶¹ Elle est aussi utilisée pour le service des emprunts et les remboursements d'impôts.

⁶² Pour les contrats à long terme, les charges seront comptabilisées en fonction du degré d'avancement de l'exécution des contrats.

b) - Une nouvelle organisation de la chaîne de la dépense

Deux points de la réforme de l'organisation comptable restent notamment en suspens :

- pour les charges de rémunération, le devenir des services liaison-rémunération, et notamment celui de la PGT, dans le contexte de la création des DCM ;
- le rôle du comptable dans la liquidation de certaines charges des administrations centrales, si les services facturiers sont intégrés aux DCM.

4) - Première approche des risques concernant les rémunérations

Les risques exogènes ont trait notamment aux éléments suivants : les masses financières en jeu; le nombre élevé d'opérations (plusieurs millions d'agents payés douze fois par an); la complexité et le caractère foisonnant de la réglementation, qu'il s'agisse des statuts et a fortiori des régimes indemnitaire auxquels ils donnent droit.

Les risques endogènes proviennent :

- de la multiplicité des intervenants : les rémunérations sont gérées par chaque ordonnateur, en centrale et dans les services déconcentrés, avec des procédures et des intervenants à chaque fois différents; la liquidation est effectuée dans 29 services liaison-rémunération et le paiement dans neuf DIT⁶³;
- du nombre élevé de comptes d'imputation provisoire utilisés ;
- de l'ancienneté et de la diversité des applications informatiques utilisées (PAY chez le comptable, GIRAFE, et toutes les applications spécifiques aux ordonnateurs);
- du nombre important de mouvements géographiques pour certains ministères (éducation nationale, défense, intérieur) et de la difficulté à prendre en compte un agent qui change de poste comptable: tous les mouvements géographiques d'agents sont source d'opérations complexes et souvent longues ; les risques sont liés au fait que le logiciel PAY organise des traitements et des contrôles par DIT et non au niveau national.

Les risques liés aux contrôles portant sur la paye concernent l'atténuation de la séparation entre ordonnateurs et comptables dans le cadre de la procédure de dépense sans ordonnancement préalable, la contrainte du calendrier de paie qui limite les possibilités de contrôle *a priori* et la déconcentration des procédures (chaque service liaison-rémunération dispose d'une assez grande marge de manœuvre pour confectionner ses programmes et décider des contrôles routiniers qu'il opère).

Ce premier recensement des risques liés aux opérations de rémunération sera complété en 2004 par une évaluation de leur caractère significatif.

⁶³ Ce nombre de DIT est cependant en diminution. Précédemment, chaque trésorerie générale de région avait un DIT qui traitait la paye.

B - LES IMMOBILISATIONS CORPORELLES

1) - Le périmètre à auditer

Les immobilisations corporelles nettes étaient évaluées à 93,6 Md€ fin 2003⁶⁴, soit 27% de l'actif de l'Etat. Or les règles actuelles de valorisation et d'amortissement sont largement déficientes. La nouvelle norme comptable applicable à partir de 2006 devrait apporter d'importantes améliorations, mais sa mise en œuvre suppose un important travail préalable d'inventaire, dont la qualité conditionnera la sincérité du bilan de l'Etat et la fidélité de l'image que celui-ci donnera du patrimoine et de la situation financière.

2) - Les procédures comptables actuelles

La comptabilisation des immobilisations corporelles de l'Etat est pour l'instant très insuffisante. Malgré les améliorations que la Cour a relevées dans ses précédents rapports, la faiblesse persistante de cette organisation tient à l'absence de liens entre les mouvements affectant les existants physiques et les écritures comptables.

Jusqu'en 1998, la valeur des biens immobiliers figurant au bilan de l'Etat correspondait au cumul des flux d'entrées depuis 1981, amortis intégralement l'année d'entrée, à l'exception des terrains, sans constatation d'aucune sortie (la valeur brute croissant indéfiniment).

Depuis 1999, les comptes d'immobilisations au CGAF sont le résultat d'une reconstitution de l'actif sur la base du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), complété d'un retraitement des données budgétaires. Le développement progressif d'ACCORD permet l'imputation en temps réel des écritures, toutefois toujours sans lien avec les mouvements physiques que sont par exemple la cession d'un bien ou la constatation de sa perte. De plus, si l'application d'un amortissement a constitué un progrès, les biens totalement amortis sont désormais sortis du bilan, alors qu'ils devraient demeurer au bilan pour une valeur nette égale à zéro, afin de permettre la réconciliation entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable.

Dans ces conditions, les immobilisations corporelles sont présentées selon trois catégories :

- les immeubles inscrits au TGPE valorisés par la DGI (terrains, bâtiments), réévalués annuellement pour refléter la valeur de marché, sur la base de l'évaluation des coûts des investissements budgétaires cumulés et de l'indice du coût de la construction,
- les biens du TGPE non valorisés et les biens hors TGPE ainsi que les infrastructures : un stock de travaux a pu être reconstitué sur la base des paiements effectués et la pratique de l'amortissement linéaire pour ordre a été retenue, avec sortie des éléments complètement amortis;
- les autres immobilisations (matériel, équipement) pour lesquels un amortissement linéaire, adapté à leur nature, a été mis en place, avec sortie des éléments complètement amortis.

La Cour a noté les améliorations effectuées sur les comptes d'immobilisations corporelles, mais a aussi souligné le caractère artificiel des données, faussées notamment par l'amortissement des achats du ministère de la défense à 100% dans l'année d'acquisition. Elle a observé que la méthode de réévaluation des immeubles qui prend pour indice de revalorisation le coût de la construction, appliquée de manière globale sans corrections liées à la

⁶⁴ Ce cycle d'audit prend également en compte les produits et charges liés aux immobilisations (dotations aux amortissements et aux provisions, reprises sur provisions).

localisation, a peu de rapport avec la valeur de revente d'un parc immobilier souvent ancien. Dans ces conditions, les comptes seront amenés à être sensiblement modifiés pour respecter les principes d'une comptabilité d'engagement et être certifiables (ce qu'ils ne sont pas en l'état).

3) - Les évolutions introduites par les nouvelles normes comptables

La nouvelle norme sur les immobilisations corporelles modifie très sensiblement l'approche actuelle. Tout d'abord parce qu'elle retient comme critère d'inscription au bilan de l'Etat la notion de contrôle. Le contrôle se caractérise par la maîtrise des conditions d'utilisation du bien, la maîtrise du potentiel de service ou des avantages économiques dérivés, y compris les achats du ministère de la défense. Cette approche conduit à comptabiliser les biens dont l'Etat n'est pas propriétaire mais qu'il contrôle et qu'il gère (par exemple les biens utilisés aux termes d'un contrat de location-financement) et symétriquement à exclure des biens dont il est propriétaire mais dont il a confié la gestion à d'autres organismes qui en ont la responsabilité (par exemple, remise en dotation auprès d'établissements publics).

Mais surtout, elle s'appuie sur un inventaire physique qui devra être suivi de façon permanente. Pour cela, l'inventaire des immobilisations corporelles des biens contrôlés par l'Etat doit être effectué et valorisé pour établir début 2006 le bilan d'ouverture.

Les règles adoptées pour la valorisation cherchent à tenir compte de la durée très importante d'utilisation potentielle d'un certain nombre de biens qui rend l'amortissement peu pertinent. Ainsi, les immeubles bâties et les terrains seront comptabilisés à leur valeur de marché, réévaluée régulièrement. Toutefois quelques biens spécifiques dérogeront à ce principe. Il s'agit notamment des infrastructures routières qui seront évaluées au coût de remplacement tenant compte de la dépréciation liée à leur vieillissement. Les monuments à caractère historique à usage exclusivement historique ou culturel ou n'ayant pas d'équivalent sur le marché et les œuvres d'art acquises depuis longtemps seront évaluées à une valeur symbolique. Certains monuments ayant une valeur patrimoniale particulière sont censés être évalués à leur coût de reconstruction. Pour les œuvres d'art acquises récemment, le prix d'acquisition est retenu pour l'entrée en comptabilité.

L'application de ces normes devrait permettre au-delà d'une présentation la plus exacte possible des immobilisations corporelles figurant à l'actif de l'Etat, de pouvoir prendre les décisions de gestion patrimoniale sur la base d'une connaissance plus précise des valeurs des biens. Par ailleurs, ces éléments permettront le suivi des coûts des actions engagées dans le cadre des programmes, notamment par l'amortissement ou la charge d'utilisation annuelle calculée sur la base de la valeur du bien pour ceux qui ne font pas l'objet d'un amortissement.

Des textes d'application doivent préciser l'ensemble de ces règles et surtout leurs conditions de mise en œuvre.

4) - Un risque significatif sur le processus d'inventaire en cours

Le bilan d'ouverture a une grande importance puisque c'est sur cette base que vont devoir s'inscrire l'ensemble des mouvements comptables qui seront passés en 2006. Or la qualité des inventaires aura une incidence directe sur le bilan d'ouverture.

Le service des domaines a adressé au cours de l'année 2003 aux administrations gestionnaires les données du TGPE les concernant pour six départements (Seine-et-Marne, Eure, Cher, Haute-Savoie, Mayenne, Ile-et-Vilaine). Les administrations devaient valider ou compléter les éléments existants et préciser le coefficient de vétusté. Sur la base de ces données, le service des domaines a valorisé début 2004 le patrimoine recensé en appliquant des barèmes et en procédant à une cinquantaine de visites sur place dans chacun des départements

concernés. L'expérimentation est généralisée en 2004, de façon à disposer pour la fin de l'année d'un inventaire complet sur l'ensemble des départements. Il est prévu de limiter les visites sur place de façon à ce qu'elles n'excèdent pas une vingtaine par département. Pour l'étranger, une expérimentation doit être menée en 2004 dans six pays. Les modalités d'établissement de l'inventaire dans les territoires d'outre mer restent à déterminer.

La première expérimentation a permis de corriger certaines anomalies du TGPE. En moyenne, un tiers des occupations a été modifié, notamment pour les surfaces mais aussi pour ajouter ou supprimer des biens. Quelques difficultés d'application de la norme sont apparues à travers l'absence de critère pour définir le mode de valorisation des monuments historiques. L'établissement de listes est prévu pour pallier ces difficultés, des critères plus précis devraient être définis à cette occasion.

Cette démarche présente cependant un certain nombre de risques tenant au rôle confié aux services des ordonnateurs pour apprécier l'état des bâtiments, ce qui est très subjectif, et indiquer les surfaces, ce qui suppose la maîtrise de certaines techniques. Les valorisations établies sur ces bases en l'absence de visites sur place risquent donc d'être très approximatives. Seul le développement de contrôles internes permettra de garantir la précision des données. Pour l'instant, cet aspect n'a été que peu abordé. Tout au plus est-il prévu dans le futur une dizaine de contrôles annuels par département pour vérifier l'adaptation du barème.

Plusieurs chantiers sont lancés pour les immobilisations corporelles suivant des régimes particuliers, au terme des nouvelles normes comptables. La question de l'inventaire et la valorisation des immeubles non pris en compte au TGPE (pour l'essentiel les infrastructures routières⁶⁵, les voies navigables et les ports) est examinée en liaison avec les directions concernées des ministères compétents et principalement celui de l'équipement, des transports et du logement. Les équipements militaires font l'objet d'un traitement spécifique par le ministère de la défense. Les œuvres d'art sont censées être traitées spécifiquement également dans le cadre des dispositions prévues dans la norme avec l'intervention du ministère de la culture. Pour les autres immobilisations corporelles, la DRB a commencé à recenser les inventaires existants et compte déterminer au cours de l'année 2004 les catégories d'immobilisations sur lesquelles seront portés les efforts d'ici 2006. Au delà de la reprise des inventaires existants et de la valorisation au bilan d'ouverture, un travail important de réflexion devra être mené pour effectuer un classement correct entre stocks et immobilisations.

Le ministère des finances compte disposer d'une évaluation exhaustive du patrimoine au 1^{er} janvier 2006 pour les biens immobiliers et quelques grandes catégories d'immobilisations corporelles, notamment les véhicules automobiles pour lesquels il existe déjà un suivi à peu près précis. Cette approche qui traite en priorité les immobilisations les plus importantes en valeur et celles pour lesquelles l'existence d'inventaires précis apportera des éléments de gestion est acceptable dans un premier temps.

Il est cependant important que le résultat du travail d'inventaire en cours soit préservé. Or cela n'est pas évident en l'absence d'un circuit comptable déjà opérationnel pour les immobilisations corporelles. Il y a là un risque de dégradation de la qualité des inventaires qui devra être pris en compte dans le plan d'audit et faire l'objet d'une attention particulière pendant la phase de préparation de la certification.

⁶⁵ La décentralisation devrait réduire sensiblement le domaine routier de l'Etat.

C - LES PRODUITS REGALIENS

1) - Le périmètre à auditer

Les produits régaliens représentent la ressource principale de l'Etat. Issus de l'exercice de sa souveraineté, ils correspondent aux produits des impôts et taxes (314 Md€ de produits bruts en 2003) et, pour une infime proportion, à ceux des amendes et autres pénalités (moins de 2 Md€ en 2003). En outre, en 2003, les quatre impôts suivants produisent, à eux seuls, plus de 85 % des produits régaliens bruts : 145 Md€ pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; 53 Md€ pour l'impôt sur le revenu (IR) ; 48 Md€ pour l'impôt sur les sociétés (IS) ; 24 Md€ pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Le cycle de contrôle « produits régaliens » couvre non seulement les produits régaliens stricto sensu, mais également les dépenses qui leur sont directement rattachables (dégrèvements et remboursements d'impôts), les créances régaliennes non recouvrées⁶⁶ ainsi que les dotations aux dépréciations de créances dont le recouvrement est compromis (et reprises éventuelles sur dépréciations), et les admissions en non-valeur des créances définitivement irrécouvrables.

2) - Les procédures comptables actuelles

Les procédures comptables varient selon la nature des produits régaliens. La procédure de droit commun comporte l'émission d'un ordre de recette par l'ordonnateur, puis sa prise en charge par le comptable public, qui procède à son recouvrement. L'ordre de recette peut prendre la forme d'un rôle⁶⁷ pour les impôts directs, d'un avis de mise en recouvrement pour les impôts indirects ou d'un extrait de décision de justice pour les amendes et condamnations pécuniaires. Les produits régaliens recouvrés selon cette procédure sont, toutefois, minoritaires. Il s'agit principalement de l'impôt sur le revenu, pour lequel les redevables sont, néanmoins, tenus d'effectuer des versements, à titre d'acomptes, avant même la mise en recouvrement du rôle (tiers provisionnels ou prélèvements mensuels).

La majorité des produits régaliens est, en fait, recouvrée selon une procédure dans laquelle le contribuable calcule lui-même le montant qu'il doit, le déclare et l'acquitte. Le comptable public l'encaisse sans besoin d'un ordre de recette. Une telle procédure s'applique non seulement aux trois principaux impôts que sont la TVA, l'impôt sur les sociétés et la TIPP, mais aussi à la taxe sur les salaires (TS), aux droits d'enregistrement et à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) notamment, ainsi qu'aux amendes au titre de la police de la circulation. Ce n'est que si le contribuable manque à ses obligations déclaratives ou contributives, que la procédure de droit commun s'applique et qu'un ordre de recette est émis pour les amendes non recouvrées spontanément et les taxations d'office ou redressements d'impôts, augmentés le cas échéant de majorations et pénalités (intérêts de retard et pénalités de mauvaise foi).

3) - Les évolutions introduites par les nouvelles normes comptables

Le périmètre couvert par le cycle « produits régaliens » va évoluer. Actuellement, les produits régaliens figurent en brut dans les produits de fonctionnement du compte de résultat. Pour connaître les produits régaliens nets, il est nécessaire de déduire les dégrèvements et

⁶⁶ Les créances régaliennes figurant au bilan de l'Etat ne concernent pas que ses propres produits, mais aussi celles liées aux impôts locaux, dont il assure la gestion et le recouvrement. S'agissant en revanche des impositions recouvrées au profit des administrations de sécurité sociale (et notamment de la contribution sociale généralisée), les montants reçus transitent par la comptabilité de l'Etat, mais les restes à recouvrer ne font pas l'objet d'une inscription sous forme de créance à l'actif de son bilan.

⁶⁷ Un rôle se présente sous la forme d'une liste établie par l'administration fiscale et comportant notamment pour chaque contribuable, son identification, les bases d'imposition, les éléments de liquidation, et le montant à payer.

remboursements, qui figurent dans les charges de fonctionnement. A l'avenir, un tel calcul ne sera plus nécessaire. Les produits régaliens nets seront directement mentionnés au « tableau des produits régaliens » et le passage des produits bruts aux produits nets sera explicité dans l'annexe. Ces deux documents feront donc partie du périmètre à auditer. Pour chaque impôt, le produit régalien brut correspondra au résultat de l'application d'un barème de taux ou d'un tarif à l'assiette imposable. Pour obtenir le produit régalien net, seront tout d'abord déduits les réductions et crédits d'impôts résultant des mesures fiscales dont peuvent se prévaloir les redevables (crédits de TVA notamment, quand la taxe collectée est inférieure à la taxe déductible). Le cas échéant, les dégrèvements remettant en cause le bien fondé de la créance⁶⁸ de l'Etat seront ensuite déduits.

Par ailleurs, alors que la comptabilisation des produits régaliens est fondée actuellement sur le moment de l'encaissement pour la majorité d'entre eux, les nouvelles normes comptables ont posé le principe que les produits régaliens seront rattachés à l'exercice au cours duquel ils sont acquis à l'Etat, sous réserve qu'ils puissent être mesurés de manière fiable. En conséquence, le moment de la comptabilisation variera d'un produit à un autre. Pour certains impôts, elle pourra se faire au moment où a lieu l'opération imposable (TIPP : mise à la consommation des produits pétroliers). Pour d'autres comme l'IR et l'IS, il faudra attendre le moment où la matière imposable sera déclarée. Par pragmatisme, les produits des contrôles fiscaux seront rattachés à l'exercice d'émission du titre de perception à l'encontre du redevable.

Un changement majeur concertera également le traitement des acomptes (tiers provisionnels ou prélèvements mensuels d'IR, acomptes en matière d'IS et de TS, voire de TVA dans certains cas). Alors qu'actuellement les acomptes sont directement comptabilisés comme des produits, ils seront comptabilisés en comptes de tiers au bilan tant que la liquidation définitive de l'impôt ne sera pas intervenue.

Enfin, si les créances fiscales non recouvrées font déjà l'objet d'une dotation aux dépréciations quand leur recouvrement est compromis, cette dotation est actuellement calculée de manière globale par chaque réseau pour tous les impôts. Afin de donner une image fidèle des créances régaliennes, il faudra non seulement que la dépréciation des créances fiscales fasse l'objet d'une évaluation plus précise par type d'impôts et de créances (créances contestées, créances soumises à une procédure collective, etc.), mais que la dépréciation des autres créances fasse également l'objet d'une évaluation. En dépit d'un taux de recouvrement effectif faible, les amendes et condamnations pécuniaires non recouvrées ne font pas actuellement l'objet d'une dotation aux dépréciations.

4) - Un risque élevé

a) - *Le risque inhérent aux opérations sur les produits régaliens*

Le risque inhérent aux opérations sur les produits régaliens est globalement élevé.

Les erreurs potentielles tiennent tout d'abord aux masses financières en jeu et à la nature même des produits régaliens, dont la constatation repose dans la plupart des cas essentiellement sur les déclarations des contribuables.

⁶⁸ Il s'agit des dégrèvements prononcés suite à erreur de l'administration fiscale ou du contribuable, ou réclamation au fond. En revanche, les dégrèvements prononcés à titre gracieux continueront à être traités en charges. Il en sera de même des remises gracieuses et des admissions en non-valeur.

Le nombre élevé de contribuables constitue un autre facteur de risques. A l'exception de la TIPP, le nombre de contribuables s'élève à plusieurs centaines de milliers, voire plusieurs dizaines de millions comme pour l'impôt sur le revenu⁶⁹.

L'inflation de la norme fiscale et sa complexité, particulièrement manifeste pour l'impôt sur le revenu, sont aussi des facteurs de risques pour l'exactitude et la réalité des enregistrements comptables. Ainsi que l'ont mis en évidence les travaux du Conseil des impôts, cette complexité de la norme fiscale a des répercussions non seulement sur les contribuables qui, de bonne foi, peuvent commettre des erreurs, mais aussi sur les agents des administrations qui ont du mal à en maîtriser tous les détails.

Les modalités de recouvrement constituent, pour certains produits régaliens, un autre facteur de risques en termes d'exhaustivité. Contrairement aux autres pays européens, la retenue à la source de l'impôt sur le revenu est peu pratiquée. Le décalage entre la date d'acquisition du revenu et la date de paiement de l'impôt aboutit au paiement du solde, dû au titre du revenu de l'année N, à l'automne de l'année N+1, ce qui crée des risques de solvabilité des contribuables. Le plan d'action mis en place pour encourager le prélèvement automatique de l'impôt permet néanmoins de les limiter.

Les risques endogènes, propres aux entités contrôlées, sont également nombreux. Le premier d'entre eux tient à la multiplicité des intervenants avec des impôts gérés par deux administrations différentes (DGI et DGDDI), et recouvrées par trois (DGCP, en plus). Il est, toutefois, à noter que les réformes récentes, sans réduire le nombre de réseaux, ont pour résultat de les spécialiser, ce qui est de nature à réduire les risques de pratiques divergentes. La DGI et la DGCP sont les interlocuteurs privilégiés respectifs des entreprises et des particuliers. La TVA demeurera, néanmoins, recouverte par deux réseaux (DGI et DGDDI pour la TVA extracommunautaire et celle sur les produits pétroliers).

Au sein de chaque réseau, la dispersion des opérations sur une multitude de sites constitue un autre facteur de risques. Pour les services d'assiette, environ 100 centres départementaux d'assiette, 850 centres des impôts et 300 centres des impôts fonciers existent pour la seule DGI. Les postes comptables sont encore plus nombreux : 3 800 postes non centralisateurs pour la DGCP, un millier de recettes des impôts et de bureaux des hypothèques pour la DGI, et 200 bureaux des douanes. Les réformes récentes conduisent, néanmoins, à une concentration des opérations sur un nombre plus limité de postes, ce qui est de nature à limiter les risques. Pour la DGI, outre le rapprochement des centres et des recettes des impôts, la création de la direction des grandes entreprises (DGE) au 1^{er} janvier 2002 a constitué un changement majeur. La DGE est actuellement l'interlocuteur fiscal unique des 24 000 plus grandes entreprises. Avec l'accroissement de 50 % de son champ de compétence au 1^{er} janvier 2005, elle devrait recouvrir environ un tiers des produits fiscaux bruts de l'Etat. Pour la DGCP, la concentration des opérations de recouvrement sur un nombre restreint de sites est un des objectifs de la mise en place des centres d'encaissement (à Créteil depuis janvier 2000 ; à Lille depuis décembre 2003 ; à Rennes début 2004). Néanmoins, le regroupement physique des opérations de recouvrement ne s'est pas accompagné d'un transfert de la responsabilité, qui demeure au niveau du comptable, qui a pris en charge le produit à recouvrer. Faire coïncider les circuits de recouvrement effectif et les circuits comptables pose des problèmes avec les systèmes informatiques actuels. Les discordances qui en résultent constituent des facteurs de risques pour la réalité et l'exactitude des soldes comptables des créances régaliennes.

D'une façon générale, l'ancienneté, la multiplicité et les limites de la plupart des applications informatiques utilisées sont également des facteurs de risques. Si leur

⁶⁹ Aux 16 millions de contribuables imposables, s'ajoutent les sept millions de non imposables qui font l'objet d'une restitution d'impôt, du fait notamment de la mise en place de la prime pour l'emploi.

remplacement est à terme prévu dans le cadre du programme COPERNIC, la mise en place complète de celui-ci en 2008 sera postérieure aux échéances de la LOLF. De surcroît, le programme ne concerne que les applications de la DGI et de la DGCP, pas celles de la DGDDI.

Des risques d'erreurs pesant sur toutes les assertions existent aussi du fait des lacunes des instructions comptables (pas toujours codifiées ni mises à jour, parfois contradictoires entre elles) et du manque de formalisation des procédures comptables (sous forme de diagrammes-types de circulation et de recueils, par type d'opérations, des pièces justificatives et des contrôles à opérer). Les efforts en cours pour y remédier doivent cependant être mentionnés.

b) - L'appréciation des contrôles

Si le risque inhérent est estimé élevé, il en est de même du risque lié au contrôle.

D'une manière générale, les contrôles sur les produits sont plus limités que sur les charges, pour lesquelles la séparation de l'ordonnateur et du comptable est la règle. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, l'ordonnateur n'intervient pas a priori pour les impôts qui sont auto-liquidés par les contribuables. Son intervention se fait éventuellement *a posteriori* par l'exercice du contrôle fiscal.

Les procédures de centralisation et de contrôle des opérations des comptables des douanes et des impôts constituent un autre facteur de risques, comme l'attestent les vérifications effectuées sur les écritures d'inventaire présentées au titre 4.

Enfin, si un processus de développement du contrôle interne et de renforcement de l'audit interne a été lancé, il est à un stade plus ou moins avancé dans les trois administrations fiscales.

c) - Conclusion sur les risques

Pour les produits régaliens, les vérifications que la Cour devra mettre en œuvre afin de minimiser son propre risque de formuler une opinion erronée sur les comptes devront prendre en compte le degré élevé de risque d'erreurs significatives sur les états financiers.

D - LES TRANSFERTS DE L'ETAT A LA SECURITE SOCIALE

1) - Le périmètre à auditer

Les cotisations versées par l'Etat employeur et les éventuelles dettes afférentes⁷⁰ seront étudiées avec les charges de personnel.

Par ailleurs, l'Etat recouvre plusieurs prélèvements au profit des organismes sociaux. Ces sommes ne font que transiter par les comptes de l'Etat.

Les transferts financiers de l'Etat à la sécurité sociale qui ont fait l'objet d'une analyse des risques par la Cour comprennent les cotisations sociales prises en charge par l'Etat (notamment, pour les pensionnés de guerre: 0,2 Md€ en 2002), les concours aux régimes de sécurité sociale (notamment aux prestations sociales agricoles et aux régimes spéciaux: 5,5 M€), les compensations des exonérations de cotisations sociales accordées dans le cadre de divers dispositifs d'aide aux entreprises (2,8 Md€) et diverses prestations sociales financées par l'Etat

⁷⁰ En application de l'article L 111-6 du code des juridictions financières, il est fait état des résultats des contrôles de la Cour sur l'application de la législation de sécurité sociale par les administrations centrales et les services déconcentrés pour les cotisations dont ils sont redevables envers le régime général en annexe au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire.

et gérées par les organismes sociaux (17,6 Md€). Le périmètre à auditer comprend non seulement les versements de l'Etat mais aussi les dettes afférentes.

2) - Les procédures comptables

Ces transferts sont des dépenses du budget général et suivent les procédures comptables de droit commun en la matière (cf. développements sur les charges de fonctionnement et d'intervention et l'annexe sur la chaîne de la dépense). Ils se caractérisent cependant fréquemment par un versement fractionné entre des acomptes, un règlement du solde en fin d'année ou au début de l'année suivante. Cette dernière opération est évidemment la plus sensible tant du point de vue du rattachement au bon exercice que de la correcte évaluation de la dette de l'Etat.

3) - Un risque variable selon les organismes et les transferts considérés

L'analyse des risques réalisée dans ce domaine a pu s'appuyer sur les travaux sur les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale publiés chaque année depuis 2001 dans le rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour les transferts de l'Etat à la sécurité sociale, les risques exogènes sont liées à la qualité variable des communications d'informations des organismes de sécurité sociale qui fournissent les bases de calcul du versement de l'Etat. En la matière, les risques les plus modérés concernent la la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés et le Fonds de solidarité vieillesse.

Les risques endogènes tiennent principalement à l'importance des montants en cause et à l'instabilité de la législation sociale et des structures chargés de les mettre en œuvre (ainsi, le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales est supprimé en 2004). En revanche, le nombre d'opérations est assez limité. Par catégorie de transferts, les risques apparaissent plus élevés pour les compensations de cotisations sociales exonérées et la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles que pour les prestations financées par l'Etat, les cotisations qu'il prend en charge et les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux.

E - LES DOTATIONS ET PARTICIPATIONS

Les immobilisations financières (dotations et participations, prêts et avances) ont fait l'objet de premiers travaux sur les comptes 2003 qui seront approfondis sur l'exercice 2004. La Cour présente ici l'analyse des risques portant sur le compte 26 qui retrace les dotations et participations de l'Etat.

1) - Le périmètre à auditer

Les dotations, participations et créances rattachées sont inscrites au compte 26 dont le solde figure à l'actif du bilan (pour 124 Md€ fin 2003). Les « dotations » sont des versements budgétaires effectués directement à un organisme pour constituer, augmenter ou rétablir ses capitaux propres. Les « participations » désignent tous les versements qui se traduisent par des droits sur les actifs des organismes bénéficiaires. Les « créances rattachées » désignent les avances faites aux organismes, et normalement destinées à être « incorporées » dans leurs capitaux propres, les comptes courants d'associés (exceptionnels dans le cas de l'Etat) et les créances résultant d'investissements réalisés directement ou indirectement par l'Etat mais destinés à être remboursés à terme. La nouvelle norme comptable étend la définition de ces créances rattachées à tous les prêts et avances à des entités dans lesquelles l'Etat détient une

participation. Par ailleurs, les dépenses et recettes budgétaires rattachables aux opérations patrimoniales sur les participations et dotations financières (par exemple, les dividendes, frais et commissions bancaires sur opérations, etc...) sont incluses dans le périmètre à auditer.

2) - Les procédures comptables actuelles

• *Les dotations et participations, au bilan*

A compter de la gestion 2002, la comptabilisation des dotations et participations financières de l'Etat et la tenue du compte 26 sont centralisées à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT). Pour remplir cette fonction, l'ACCT s'adresse directement aux entités elles-mêmes et s'appuie sur la direction du Trésor (direction gestionnaire) et les autres services de la DGCP (bureau 5A pour la réglementation et la nomenclature du compte 26 et bureau 5 B pour les établissements publics).

Les procédures actuelles sont définis par l'arrêté ministériel n° 5308 du 18 octobre 1979, les circulaires de la DGCP, le guide interne des procédures de l'ACCT et les logiciels informatiques utilisés par cette dernière (applications COMPTE 26 –sous ACCESS -, CGL et TCC). Ce référentiel est incomplet (il ne définit pas ce qu'est une participation de l'Etat) et obsolète (il restreint le périmètre des participations comptabilisées de manière arbitraire et n'est, d'ailleurs, pas appliqué sur ce point). En ce qui concerne plus particulièrement les procédures, le rapprochement nécessaire de certaines données est ignoré (par exemple, l'utilisation du compte dépositaire de l'Etat à la Caisse des dépôts et consignations).

Avec quelques exceptions, l'exercice de la fonction d'actionnaire dans les entités du secteur marchand était confié au service des participations de la direction du Trésor qui était donc le principal ordonnateur délégué des opérations retracées au compte 26. Jusqu'en 2003, ce service transmettait à l'ACCT en début d'année une note "patrimoine" recensant normalement toutes les opérations ayant affecté le capital des sociétés au cours de l'année précédente et qui détaillait aussi certaines opérations affectant les établissements publics nationaux. Ce dispositif institutionnel est en cours d'évolution. Le service des participations a été remplacé par l'Agence des participations de l'Etat (APE). Cette agence est en cours de constitution sous la forme d'un service à compétence nationale. L'APE assumera toutes les responsabilités de l'Etat actionnaire vis à vis de l'ensemble des entreprises du secteur marchand dans lesquelles l'Etat détient une participation. Son périmètre d'intervention, qui reste à définir, devrait ainsi être élargi par rapport à celui du service des participations, mais demeurera plus restreint que celui du compte 26. A compter de 2004, c'est l'ACCT qui adresse à l'APE les données relatives aux opérations de l'année pour validation.

• *Les dividendes, au compte de résultat*

Le paiement des dividendes et divers autres produits financiers ne fait pas l'objet de l'émission préalable d'un titre de recette. Selon la procédure dérogatoire dite « au comptant », ces produits sont payés spontanément par le débiteur au Trésor et comptabilisés après l'émission *ex post* d'un titre. En cas de non-paiement, aucun reste à recouvrer n'est donc comptabilisé. Cette procédure de paiement au comptant, normalement prévue lorsqu'il n'est guère possible de déterminer à l'avance le montant du produit (produits des jeux, par exemple), n'est pas justifiée lorsque ce montant a été fixé par une résolution d'assemblée générale (cas des dividendes), d'un organe de surveillance d'établissement public (Caisse des dépôts), voire même d'un arrêté du ministre en charge de l'économie et des finances (EDF, GDF). De même est-il anormal que le recouvrement de recettes déterminées par une loi (reversements de la CADES, versement de l'établissement public chargé de gérer la « soulté » de France Télécom), ou par un décret (rémunération de la garantie des fonds d'épargne), ne soit pas soumis au

régime commun de la constatation par un titre préalable. Plus du quart des produits non fiscaux échappent ainsi à la surveillance régulière d'un comptable public.

RECOMMANDATION : *Les dividendes et les autres produits non fiscaux doivent pouvoir être pris en charge par un comptable public, et faire l'objet d'une comptabilisation sincère dès lors que la créance de l'Etat est certaine et connue dans son montant, sans attendre le versement par le débiteur.*

3) - Les évolutions à venir

Ces procédures vont être profondément modifiées par :

- l'application de l'article 21-I de la LOLF qui dispose que « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* » ;
- l'entrée en vigueur de la nouvelle norme de comptabilité publique relative aux immobilisations financières (norme n° 7 dans la numérotation actuelle) ;
- le développement à la DGCP d'une nouvelle « centrale des bilans » des établissements publics nationaux ;
- l'évolution du contexte institutionnel: intervention de l'APE, redéfinition de la fonction de comptable centralisateur dans le cadre de la réforme de l'organisation comptable de l'Etat (création des départements comptables ministériels).

L'évolution du contexte institutionnel va entraîner la redéfinition des circuits d'information et des procédures de décision et des règles de comptabilisation des opérations. Il résultera nécessairement de ces changements des difficultés et des risques nouveaux qu'il est encore délicat d'apprécier.

S'agissant des difficultés susceptibles de résulter de la mise en place de la nouvelle norme, elles peuvent être résumées en cinq points.

La liste des participations de l'Etat va être considérablement élargie non seulement parce que la norme prévoit qu'elle inclut tous les droits détenus dans d'autres entités, « *qu'ils soient ou non matérialisés par des titres* », mais aussi parce que certaines catégories d'entités jusque là exclues de cette liste (associations, groupements d'intérêt économique, groupements d'intérêt public, notamment) ne le seront plus.

Le périmètre du compte 26 va également être modifié du fait que « *les prêts et avances consentis par l'Etat aux entités, contrôlées ou non, qui font partie de ses participations, sont rattachés aux participations concernées* » (seules les avances incorporables dans les fonds propres sont actuellement incluses dans le périmètre du compte 26.)

La méthode de valorisation des participations, jusque là unique, va être différenciée selon que l'entité dans laquelle cette participation est détenue est contrôlée ou non par l'Etat⁷¹, ce qui va poser la question de l'application des critères de contrôle énoncés dans la norme.

⁷¹ Les participations dans les entités contrôlées seront évaluées à la valeur d'équivalence, les participations dans les entités non contrôlées au coût historique.

L'évaluation des participations va également être modifiée par l'introduction d'une règle de dépréciation à l'inventaire (dépréciation globale dans le cas des entités contrôlées, dépréciation individuelle pour les entités non contrôlées).

Du fait de la mise en œuvre d'une comptabilité en droits constatés, de nouvelles catégories de « créances rattachées » aux participations vont être comptabilisées au compte 26 : les créances correspondant à des dividendes, intérêts ou parts de résultats dus.

4) - Un risque moyen

Les risques exogènes concernent l'importance du poste au bilan, le nombre élevé des lignes de participation (796 aujourd'hui, beaucoup plus dans le cadre du nouveau référentiel comptable), la variété des opérations affectant l'existence ou la valeur des participations, l'existence de règles régissant la comptabilité des établissements publics administratifs qui peuvent conduire à une évaluation incorrecte des fonds propres de ces entités.

Il s'y ajoute les risques propres liés à l'incohérence et à l'ancienneté du référentiel comptable actuel et au caractère mouvant de ce référentiel dans les années qui viennent, ainsi qu'à l'incertitude de l'environnement institutionnel.

Sur le plan des contrôles, les procédures sont peu formalisées et les outils informatiques utilisés sont hétérogènes, ce qui nécessite des reprises d'écritures manuelles.

Certains éléments viennent cependant limiter les risques. Le nombre d'opérations reste limité au cours d'une année. Les masses financières sont concentrées sur un nombre faible de participations. Les intervenants (ACCT, APE, DGCP, Direction du Trésor) sont peu nombreux et l'ACCT a progressé en matière de contrôle et d'audit internes.

L'analyse des risques effectuée en 2003 sur la base d'une simple revue des procédures conclut que les risques d'erreur affectant la représentation comptable des immobilisations financières de l'Etat sont moyens.

Le risque premier qui se posera dès le bilan d'ouverture de l'exercice 2006 porte (et portera plus encore à l'avenir, étant donné l'extension du périmètre vers des organismes de faible dimension) sur l'exhaustivité du recensement des participations et l'interprétation de la notion de contrôle. Il est à peu près certain que l'ensemble des participations, dotations et créances actuellement recensées n'est pas complet. Du point de vue de l'audit, les enjeux financiers sont sans doute relativement faibles, sauf pour des entités ayant une autonomie comptable mais n'ayant pas de personnalité morale, telles que les fonds d'épargne et le compte Etat géré par Coface.

Les autres risques sont relatifs à l'évaluation des participations. Ils sont surtout significatifs dans le cas des organismes non marchands dont l'appréhension des fonds propres peut être délicate, compte tenu de la qualité très inégale de leurs comptes. Ce risque sera cependant réduit par :

- l'article 142 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 qui institue l'obligation de produire des comptes combinés des entreprises ou entités significatives contrôlées par l'Etat ;
- l'article 136 de la loi n°2003-706 du 1^{er} août 2003 dite loi de sécurité financière et par son décret d'application qui imposent aux établissements publics nationaux l'obligation de faire certifier leur comptes annuels par un commissaire aux comptes, voire d'établir des comptes consolidés qui donnent une image plus exacte de la valeur de leurs capitaux propres, s'ils ont des filiales.

TITRE 4 - LES VERIFICATIONS EFFECTUEES EN 2003

Afin de préparer l'exécution de la mission qui lui est confiée par l'article 58-5 de la loi organique du 1^{er} août 2001, applicable pour la première fois à la loi de règlement pour 2006, la Cour des comptes présente les résultats d'audits comptables qui ont porté sur certaines opérations retracées dans le CGAF pour l'exercice 2003 et l'information financière donnée par son rapport de présentation. Les opérations et informations vérifiées concernent les créances et les dettes à l'égard des autres administrations publiques, la dette financière et la trésorerie, les engagements hors-bilan, les écritures de correction et d'inventaire, la construction des états financiers de synthèse et la présentation du rapport qui les accompagne. La Cour a également procédé à un audit d'environnement des applications informatiques comptables CGL et TCC.

Ces audits ont été réalisés conformément aux normes internationales de l'IFAC et de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle⁷². Ces normes requièrent la mise en œuvre de diligences permettant d'obtenir que les comptes contrôlés ne comportent pas d'anomalies significatives. Un audit consiste à examiner, par sondages, les éléments probants justifiant les données contenues dans ces comptes. Il consiste également à apprécier les principes comptables suivis et les estimations significatives retenues pour l'arrêté des comptes et la présentation d'ensemble de l'information financière.

La Cour a retenu comme référentiel comptable les textes législatifs et réglementaires et les instructions de la DGCP⁷³ en application. Pour interpréter ces textes, elle s'est référée en tant que de besoin au plan comptable général et aux normes qui seront applicables à la comptabilité de l'Etat à compter de 2006.

Le champ limité des investigations réalisées par la Cour en 2003 ne lui permet pas de formuler une opinion globale sur les comptes de l'Etat, comparable à celle qui lui sera demandée à compter de l'examen des comptes 2006. Elle estime néanmoins nécessaire de formuler les observations suivantes :

- le périmètre des états financiers ne correspond pas à celui de l'Etat, personne morale ;
- les engagements au titre des primes d'épargne populaire sont surévalués au passif ;
- le recensement des dettes envers les autres administrations publiques n'est pas exhaustif ;
- des discordances non justifiées subsistent entre la comptabilité de l'Etat et celle de la Banque de France sur le montant du solde du compte consolidé du Trésor public ;
- la sincérité des comptes est fragilisée par les méthodes frustes de calcul des provisions pour dépréciation sur créances fiscales, de réévaluation des constructions civiles et les durées d'amortissement peu réalistes retenues pour certaines immobilisations ;
- les informations relatives aux engagements hors-bilan de l'Etat sont incomplètes ;
- le tableau des flux de trésorerie ne distingue pas les flux selon que leur imputation est provisoire ou définitive ;
- la présentation du bilan agrégé de l'Etat ne permet pas de comparer de façon fiable les données 2002 et 2003.

⁷² International organization of supreme audit institutions (INTOSAI) : elle regroupe la Cour des comptes française et ses homologues étrangères.

⁷³ Notamment : ordonnance de 1959 et loi organique de 2001, décrets n°62-1587 du 29 décembre 1962 et n° 86-451 du 14 mars 1986, instruction codificatrice n° 03-012-P-R du 3 février 2003.

I - LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La Cour a réalisé une première enquête visant à analyser les flux d'actif et de passif circulant entre l'Etat d'une part, 23 organismes divers d'administration centrale (ODAC) et trois administrations de sécurité sociale d'autre part, en rapprochant leurs comptabilités et celle de l'Etat.

A - LES OBSERVATIONS DE LA COUR SUR LA COMPTABILITE GENERALE DE L'ETAT

1) - Un recensement non exhaustif des dettes et des créances réciproques entre l'Etat et d'autres administrations publiques⁷⁴

Il est fréquent que les organismes dont la comptabilité a été examinée aient des créances à faire valoir vis-à-vis de l'Etat qui ne sont pas retracées dans la comptabilité de celui-ci. Le recensement qui a été fait pour les 26 organismes rentrant dans le champ de l'enquête aboutit à un total de 731,3 M€. Ce chiffre n'est pas exhaustif: ainsi, le Centre national du cinéma ne tient pas de véritable comptabilité d'engagement et n'inscrit ses créances sur l'Etat qu'après les avoir recouvrées. Il arrive aussi, moins fréquemment, que ces organismes aient des arriérés vis-à-vis de l'Etat.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que soit mis en place un rapprochement systématique des flux d'actif et de passif circulant entre les organismes divers d'administration centrale et les administrations de sécurité sociale d'une part, l'Etat d'autre part.*

2) - Des règles de séparation des exercices différentes pour l'Etat et les autres administrations publiques

Des chevauchements d'exercice apparaissent. Ainsi, la société de gestion de garanties et de participation (chargée de la défaisance du GAN) a comptabilisé une dette de 100 M€ à l'égard de l'Etat, suite à une décision de l'assemblée générale du 23 décembre 2002. La créance symétrique ne se retrouve pas dans le bilan de l'Etat au 31 décembre 2002, le Trésor public ayant seulement pris en compte le produit au titre de 2003 lors de l'encaissement des fonds. Ces chevauchements s'expliquent par les différences entre le référentiel comptable de l'Etat et celui de ses organismes. En effet, l'Etat ne tient pas encore de comptabilité en droits constatés et dispose d'une période complémentaire. Ces organismes sont dans une situation inverse.

B - LES AUTRES OBSERVATIONS DE LA COUR

L'exercice de rapprochement a aussi mis en évidence des difficultés touchant à la comptabilité nationale et à la comptabilité des organismes.

⁷⁴ Les observations relatives aux engagements de l'Etat auprès de ces organismes sont incluses dans les développements relatifs aux engagements hors-bilan.

1) - Le classement de certains organismes en comptabilité nationale devrait être rééxaminé

Les ODAC sont une notion de comptabilité nationale qui désigne, dans le système européen SEC 95, des unités institutionnelles produisant principalement des services non marchands et financées majoritairement par des subventions de l'Etat ou par des contributions obligatoires. La diversité des unités institutionnelles qui composent la liste des 800 ODAC appelle un réexamen périodique du respect des critères du SEC 95. Ainsi:

- le fonds de solidarité prioritaire (ex-FAC), qui n'est rien d'autre, malgré son appellation qu'un chapitre budgétaire, n'a pas sa place parmi les ODAC ;
- l'inclusion dans cette liste des fonds de garantie de risques non couverts par le marché manque aussi de logique, alors que la Caisse centrale de réassurance qui réassure des risques hors marché avec la garantie de l'Etat a été rangée parmi les sociétés financières ;
- les procédures publiques d'assurance-crédit gérées par Coface pour le compte et avec la garantie de l'Etat n'ont pas de raison d'être confondues avec les opérations pour compte propre de cette compagnie qui est classée parmi les sociétés financières, alors que l'article L. 432-4 du code des assurances a prévu un enregistrement comptable distinct ;
- enfin, le recentrage de la CDC elle-même sur des missions d'intérêt général définies par l'Etat et la prise de contrôle par le groupe des Caisses d'épargne de sa filiale concurrentielle, CDC IXIS, devrait conduire à réexaminer avec attention le maintien de son classement en société financière et l'opportunité de la reclasser en ODAC.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande qu'il soit procédé à une mise à jour régulière de la liste des ODAC en fonction des critères du SEC 95.*

2) - Les comptes de certaines administrations publiques sont peu lisibles

Dans certains organismes, la déconcentration des encaissements et des décaissements auprès de comptables secondaires (19 au Centre national de la recherche scientifique - CNRS) et la nomenclature des comptes tant budgétaires que comptables rendent difficile le suivi des transferts de l'Etat et le rapprochement des créances et des dettes. C'est particulièrement vrai pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

Par ailleurs, certains établissements disposent d'une trésorerie abondante souvent placée en SICAV monétaires ou en bons du Trésor, qui dépasse leurs besoins de financement. C'est le cas en particulier à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) et au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)⁷⁵. Les sommes ainsi placées ne devraient servir que de fonds de roulement et en tout état de cause être prises en compte lors de l'attribution de subventions à ces organismes.

⁷⁵ Au CEA, cette trésorerie correspond à la création en juin 2001 d'un fonds dédié au financement des opérations de démantèlement et d'assainissement des installations civiles du CEA.

II - LA DETTE FINANCIERE ET LA TRESORERIE

Le cycle d'audit relatif à la dette financière et à la trésorerie comprend les opérations concernant la dette financière, les comptes de correspondants, les comptes financiers et les comptes de tiers liés aux opérations de placement et d'emprunt à très court terme de l'Etat (gestion active de la trésorerie).

A - LA DETTE FINANCIERE

La dette financière s'élevait à 817 Md€ fin 2003, soit 91% du passif de l'Etat hors situation nette. Sont également pris en compte dans le périmètre audité les primes et décotes sur emprunts et BTAN (respectivement 6,8 Md€ au passif et 5,5 Md€ à l'actif) et les intérêts sur dettes financières (39,3 Md€ de charges au compte de résultat). Les instruments financiers à terme utilisés par l'Etat dans la gestion de sa dette sont traités avec les engagements hors-bilan.

Les données concernant la dette financière de l'Etat, telles qu'elles sont aujourd'hui présentées par le compte général de l'administration des finances, ne sont pas exhaustives. Les dettes financières des budgets annexes, principalement celles du budget annexe de l'aviation civile, n'apparaissent pas dans la comptabilité générale de l'Etat⁷⁶.

RECOMMANDATION : *La Cour rappelle que les budgets annexes, s'ils jouissent d'une certaine autonomie financière, ne disposent pas de la personnalité juridique. Elle demande que les dettes financières des budgets annexes actuels ou supprimés soient enregistrées parmi les dettes financières de l'Etat.*

1) - La dette financière négociable

Fin 2003, la dette financière négociable représente 804,0 Md€ au passif de l'Etat. Elle est gérée par l'Agence France Trésor (AFT), le comptable assignataire est l'ACCT.

Les vérifications ont consisté en une revue des comptes et des contrôles internes mis en place par l'ACCT et l'AFT, une confirmation directe des encours au 31 décembre à partir des données d'Euroclear et une vérification de la décomposition nominal/coupon couru/prime ou décote pour les émissions, nominal/coupon couru/perte ou profit pour les rachats. Elles ont aussi porté sur un contrôle exhaustif du calcul des intérêts pour les BTAN, les BTF et un échantillon de lignes d'OAT (contenant une ligne indexée et une ligne à taux variable) et une demande de justification des comptes d'exigibilité ou de règlement non soldés. Elles ont enfin inclus un examen du calcul des intérêts courus non échus (OAT, BTAN), des intérêts constatés d'avance (BTF), de l'ajustement de l'indexation (OAT indexées) et de l'étalement des primes et décotes (OAT, BTAN) pour un échantillon de lignes d'OAT, de BTAN et de BTF.

a) - *Les suites des observations du rapport sur les comptes 2002*

La Cour avait recommandé que l'ACCT mette en place un rapprochement périodique entre les données d'Euroclear sur le stock de dette négociable et les écritures de la comptabilité générale de l'Etat. Le plan d'action qualité comptable de l'ACCT prévoit la mise en place d'un rapprochement trimestriel ou semestriel en 2004.

⁷⁶ Les dettes financières du budget annexe des PTT ont été reprises dans la comptabilité générale de l'Etat, mais figurent parmi les dettes diverses.

b) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

La Cour maintient l'appréciation globalement favorable formulée en 2002 sur les contrôles internes réalisés sur les opérations relatives à la dette financière négociable par l'AFT et l'ACCT. La Cour souhaite néanmoins attirer l'attention sur l'assimilation indue des pertes et profits sur rachats à des opérations de trésorerie.

Le périmètre des opérations de trésorerie a été redéfini par l'article 25 de la loi organique, applicable dès 2002. Or, si cet article assimile expressément les primes et décotes à l'émission à des opérations de trésorerie, il n'en est pas de même pour les pertes et profits sur rachats.

RECOMMANDATION : La Cour demande que, conformément à l'article 25 de la loi organique de 2001, applicable depuis 2002, les pertes et profits sur rachats soient traités comme des dépenses et des recettes budgétaires.

2) - Dette financière non négociable

Dans sa définition actuelle, la dette non négociable s'élève à 13 Md€ au passif de l'Etat. Ses principales composantes sont les bons du Trésor détenus par certains organismes internationaux (9 Md€) en contrepartie de la participation de la France à leur capital (FMI notamment) et les monnaies métalliques en circulation (2,4 Md€). Le service chargé de la gestion de la dette non négociable à la DGCP a été rattaché à l'ACCT le 1^{er} mars 2003.

Les vérifications ont consisté en une revue analytique des comptes et des contrôles internes réalisés par l'ACCT, un contrôle par sondage de la validité des remboursements et du calcul des intérêts et une comparaison des soldes de fin d'année avec les données du fichier de gestion des bons à rembourser pour les bons sur formules. Il a aussi été procédé à une vérification exhaustive des documents Banque de France pour les opérations sur les bons internationaux, une comparaison du solde des créances TVA dans la balance générale et de l'état des prises en charge restant à payer, une révision exhaustive des pièces demandées par la DGCP aux établissements de crédit pour un échantillon de bénéficiaires de la prime d'épargne populaire, enfin à un examen par sondage de la cohérence des ordonnances de paiement et titres de recette avec les états transmis par la Banque de France pour les monnaies métalliques.

a) - Les suites des observations sur les comptes 2002

• *Intérêts courus*

Les intérêts courus non échus sur la dette non négociable ont été comptabilisés pour la première fois en 2003, conformément à la recommandation de la Cour. Par ailleurs, les intérêts échus mais non encore payés ont fait l'objet d'une provision qui couvre le cas des bons du Trésor sur formules et de certains autres anciens emprunts arrivés à échéance, mais dont les souscripteurs n'ont pas demandé le remboursement.

• *Dettes anciennes et bons du Trésor*

Les bons du Trésor non négociables comprennent les bons sur formules émis entre 1976 et 1998 d'une part (compte 142) et d'autres émissions expirées (compte 143). Les autres émissions de l'Etat non dématérialisées sont retracées sur les comptes 187 et 188-1.

Les différences entre l'état des restes à rembourser déduits du fichier de gestion des bons sur formules et la comptabilité générale, relevés en 2002, persistent.

Le compte de règlement utilisé pour le remboursement des bons (qui devrait être soldé en fin d'exercice) présente, comme en 2002, un solde débiteur (3,8 M€ fin 2003), qui s'explique par l'enregistrement définitif par six trésoreries générales des remboursements du mois de décembre 2003 en janvier 2004, et non en période complémentaire. Le même phénomène peut être observé pour le paiement des intérêts. Par ailleurs, les écritures de décembre de certaines trésoreries générales, même lorsqu'elles ont été correctement passées en période complémentaire, peuvent être incomplètes : les remboursements effectués au cours du dernier mois de l'année par La Poste sont ainsi parfois manquants, faute d'une remontée suffisamment rapide de l'information à la trésorerie générale.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande à nouveau que la fiabilité de la procédure de mise à jour du fichier de gestion des bons du Trésor soit accrue. Elle demande que le principe de séparation des exercices soit appliqué avec plus de rigueur dans les opérations concernant les bons sur formules.*

- **Primes d'épargne populaire**

L'Etat accorde une prime pour certains plans d'épargne populaire anciens. Le compte qui permet de faire face à ces engagements a été alimenté par des provisions budgétaires versées entre 1991 et 1995. L'engagement ayant été surestimé à l'origine, le reliquat du compte (823 M€ fin 2003) est supérieur aux décaissements prévisibles jusqu'à la prescription. La recommandation de la Cour qu'une correction soit effectuée dès 2003⁷⁷ n'a pas été suivie.

RECOMMANDATION : *La Cour demande à nouveau que les comptes de l'Etat retracent de manière plus sincère ses engagements au titre de la prime d'épargne populaire*

La procédure de liquidation des montants à verser aux établissements financiers a été améliorée : il n'a pas été observé en 2003 de décaissement précédent la demande ou ne respectant pas le délai réglementaire d'un mois. Le service de la dette publique de l'ACCT a effectué, conformément aux recommandations de la Cour, un appel de pièces auprès de certains établissements gestionnaires de plans pour contrôler, par sondage, le bien-fondé des demandes de primes. Ces vérifications par sondage devraient être poursuivies et étendues en 2004 pour toucher un échantillon significatif de bénéficiaires.

b) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

La rente 4,5 % 1952, remboursable chaque année partiellement par tirage au sort, est indexé sur la pièce d'or française de 20 F. Quand les titres deviennent exigibles, la dette exigible est alors créée de la valeur indexée des titres et l'indexation est passée en une seule fois en charge. Pour les OAT indexées, au contraire, l'indexation est une dépense budgétaire qui vient augmenter la dette chaque année. Seul cet étalement de l'indexation sur la durée de vie de l'emprunt est compatible avec le principe de constatation des droits et obligations.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le schéma comptables d'indexation de la rente 4,5% 1952 soit aligné sur celui en vigueur pour les OAT indexées.*

Lors de la suppression, en 1993, du décalage d'un mois dans la déduction de la TVA, il a été décidé de transformer les droits à déduction supplémentaires des entreprises pour l'année 1993 en créances sur l'Etat, portant intérêts. Le décret n° 2002-179 du 13 février 2002 a décidé

⁷⁷Cette reprise améliorerait le résultat patrimonial de l'Etat mais serait sans impact en comptabilité nationale. Les provisions initiales n'avaient pas été prises en compte dans le besoin de financement de l'Etat et sont considérées par la comptabilité nationale comme des engagements et non des dettes.

un remboursement anticipé. Toutes ces créances sont désormais exigibles. Cependant, fin 2003, un solde créditeur subsiste sur le compte 166 (2,5 M€) et n'a pas été transféré sur le compte d'exigibilité correspondant.

RECOMMANDATION : *La Cour demande que les schémas comptables de traitement des créances de TVA soient adaptés pour tenir compte du remboursement par anticipation décidé par le décret du 13 février 2002.*

B - LES COMPTES DE CORRESPONDANTS

Divers organismes possèdent, de façon obligatoire ou volontaire, un compte courant au Trésor public: ce sont les correspondants du Trésor. Les dépôts sur ces comptes constituent des ressources de trésorerie de l'Etat et figurent à son passif (à hauteur de 53,2 Md€ fin 2003).

L'audit a porté sur les comptes des correspondants du Trésor (organismes à caractère financier, collectivités territoriales et établissements publics locaux, autres correspondants) suivis en classe 4, des services non personnalisés de l'Etat et des budgets annexes suivis en classe 3. Il est à la fois plus large que pour l'exercice 2002 en raison de l'examen des comptes des collectivités territoriales et plus représentatif de l'activité du réseau du Trésor public, puisqu'en plus de l'ACCT, de la PGT et de la RGF, les contrôles se sont déroulés dans les trésoreries générales du Nord et du Rhône. Les cinq trésoreries générales auditées représentaient au 31 décembre 2003 21 % des dépôts des services non personnalisés, 100 % des budgets annexes, 100 % des dépôts des organismes à caractère financier, 9 % des collectivités et établissements publics locaux et 87 % des autres correspondants, soit 45 % du solde créditeur net de l'ensemble des comptes de correspondants et assimilés.

1) - Les suites des observations sur les comptes 2002

La Cour avait relevé, lors du précédent audit, un nombre important de cas où des soldes de correspondants se trouvaient en position débitrice en fin de journée, ce qui est contraire à l'article 26-2° de la loi organique. La DGCP a revu son instruction codicatrice et a rappelé aux comptables la nécessité de fixer les pieds de compte des correspondants à un niveau suffisant qui tienne compte des caractéristiques de ceux-ci. Elle a poursuivi son plan d'amélioration du service bancaire à la clientèle des déposants qui fait partie de son contrat pluriannuel de performance. Cependant, des situations débitrices continuent à apparaître de manière récurrente, en fin de journée sur les comptes de certains correspondants (certains organismes financiers à l'ACCT, régies des collectivités locales et maisons d'arrêt dans les autres trésoreries générales vérifiées). Elles sont tantôt le fait des comptables du Trésor qui ne respectent pas les procédures tantôt celui des correspondants eux-mêmes qui cherchent à piloter au plus juste leur trésorerie. En cas de non approvisionnement suffisant du compte, les paiements sont toujours placés en totalité sur un compte d'attente intitulé « londe », ce qui constraint l'Etat à faire l'effort de trésorerie, en lieu et place du correspondant ou du service non personnalisé de l'Etat (régies). De plus, un suivi journalier des comptes débiteurs n'est effectué que dans une des trésorerie générales visitées.

RECOMMANDATION : *La Cour demande qu'il soit mis fin à la pratique de la « londe » consistant à ranger dans un compte d'attente des paiements qui ne peuvent être imputés sur les comptes de correspondants faute d'approvisionnement suffisant de ces comptes et que des agios soient perçus sur les comptes débiteurs.*

La Cour avait aussi souligné les déficiences de l'application informatique de tenue de compte CEP (aucun suivi automatisé des soldes en cours de journée, pas de piste d'audit, impossibilité d'effectuer au niveau de la trésorerie générale, un suivi individualisé de la

trésorerie de chaque collectivité, impossibilité de facturer des agios en cas de solde débiteur, etc...). Aucune amélioration n'a été enregistrée en 2003, mais la DGCP a pris la décision de remplacer cette application et de se doter d'une application unique de tenue de compte dans le cadre du projet « Dépôts de fonds au Trésor » qui a pour objet d'améliorer l'offre de services bancaires aux correspondants et d'étendre cette offre aux collectivités locales.

La Cour avait également mis en évidence les risques afférents aux écritures manuelles qui sont passées en grand nombre par les comptables dans le cadre des transferts de dépenses ou de recettes. Sur les neuf demandes d'automatisation des opérations, deux ont d'ores et déjà été satisfaites. Les problèmes principaux subsistant dans le fonctionnement des comptes de liaison entre postes comptables tiennent aux délais postaux d'acheminement des pièces justificatives.

Par ailleurs, conformément à la demande de la Cour, les intérêts courus non échus sur les comptes rémunérés des banques centrales africaines et de l'EPFR ont été enregistrés en écritures d'inventaire pour un total de 58M€.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande de généraliser la comptabilisation à l'inventaire des intérêts courus non échus à tous les comptes de correspondants rémunérés.*

Les autres observations de la Cour ont été pleinement suivies d'effet. Les comptes des sociétés de développement régional en liquidation ont été clôturés. Le compte débiteur de la Banque du Mali a été reclassé en classe 46 « autres débiteurs », mais il reste à tirer au plan comptable les conséquences du protocole portant modification de la convention du 4 juillet 1968 dès qu'il aura été signé par les autorités maliennes.

2) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

a) - A l'ACCT

Le compte d'exécution du budget des Communautés européennes ouvert à l'ACCT dégage un solde créditeur moyen de 2 Md€ qui alimente la trésorerie de l'Etat⁷⁸. Le fonctionnement de ce compte appelle deux observations.

Les frais afférents à la collecte et au recouvrement des droits de douane, qui sont des ressources propres de l'Union européenne, sont comptabilisés par un crédit négatif sur le compte. Or la comptabilité bancaire ne permet pas des écritures en débit ou en crédit négatif.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le schéma de comptabilisation des frais afférents à la collecte et au recouvrement des droits de douane soit revu.*

Les fonds structurels et programmes d'initiative communautaire sont des financements européens gérés par les administrations publiques des Etats membres. Jusqu'en 2003, ils étaient en France rattachés au budget des différents ministères par des fonds de concours, et ensuite le plus souvent délégués au préfet de région. Dans le cadre de la décentralisation, la région Alsace est devenue gestionnaire de ces fonds européens à la place des services déconcentrés de l'Etat, à titre expérimental. Elle a souhaité que les crédits lui soient versés directement sur un compte à la CDC. Cette situation aurait pu être la source d'une déperdition d'information sur les flux financiers entre la France et la Communauté européenne. Un accord passé en février 2004 entre l'ACCT et la CDC devrait cependant assurer une bonne connaissance des mouvements

⁷⁸ Il était de 2,9 Md€ au 31 décembre 2003. Le règlement n°1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 n'a prévu aucune disposition relative à la rémunération de ce compte qui est ouvert auprès de chaque Etat membre.

sur ce compte. Une telle procédure n'existe cependant pas pour les autres crédits communautaires ne transitant pas par le Trésor public⁷⁹.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande qu'une procédure d'information identique à celle mise au point avec la Caisse des dépôts soit étendue à tous les bénéficiaires de crédits communautaires.*

b) - Dans les quatre autres trésoreries générales

La Cour a relevé que les banques avaient détourné la finalité du crédit immédiat accordé aux collectivités territoriales par l'Etat sur les chèques qu'elles remettaient aux comptables du Trésor en mettant en place au bénéfice de ces collectivités des lignes de trésorerie, financées en réalité par l'Etat. Alors qu'elles étaient parfaitement connues de la DGCP depuis la fin des années quatre-vingt-dix, ces pratiques abusives, préjudiciables aux intérêts du Trésor public, n'ont cessé qu'à compter du 1^{er} octobre 2003, date de prise d'effet de la décision ministérielle supprimant le crédit immédiat pour les opérations de trésorerie des collectivités locales.

De façon plus générale, la Cour a constaté un suivi satisfaisant de la remontée des états d'accord des titulaires des comptes sur le solde de leur compte au Trésor au 31 décembre, sauf dans une trésorerie générale où cette procédure a été réactivée après le contrôle.

En revanche, les justificatifs autorisant la rémunération des comptes n'ont pas été produits pour tous les correspondants auxquels sont versés des intérêts.

RECOMMANDATION : *La Cour demande que les comptables contrôlent la base réglementaire des intérêts qu'ils versent à certains correspondants.*

A la trésorerie générale du Nord, l'établissement public de restructuration et d'aménagement de Roubaix-Tourcoing (EPRART), dissous en 1996, détient toujours un compte créditeur (à hauteur de 1,4 M€).

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le solde du compte de l'EPRART soit reversé au budget général.*

C - LES COMPTES FINANCIERS

S'agissant des comptes financiers, l'audit a porté sur la tenue du compte du Trésor à la Banque de France et à l'Institut d'émission d'Outre-mer. Il n'a donc porté ni sur l'encaisse de l'Etat ni sur ses comptes courants postaux. Fin 2003, le solde créditeur du compte du Trésor à la Banque de France figurait à l'actif de l'Etat pour 149 M€.

1) - Les suites des observations sur les comptes 2002

Les recommandations de la Cour ont été suivies d'effet. Un nouveau système d'annonces à l'AFT, après une phase de tests en 2003, doit être mis en service dans le courant de l'année 2004. La DGCP a réduit de 9 000 à 8 500 le nombre de comptes d'opérations ouverts à la Banque de France. La date de crédit en compte pour les opérations de remise de chèques est fixée désormais à J+1 pour les chèques d'un montant égal ou supérieur à 5 000 € et à J+3 pour les chèques de masse d'un montant inférieur à 5 000 €.

⁷⁹ Politiques internes dont les dépenses sont directement exécutées par la Commission (recherche notamment).

Deux chantiers ont été ouverts. Le premier a plusieurs facettes. La DGCP escompte des gains de productivité grâce au traitement automatisé des titres interbancaires de paiement et des chèques dans des centres d'encaissement. 40 millions de chèques sur un total de 180 millions reçus par les comptables du Trésor devraient transiter par ces centres. La DGCP s'est fixée aussi un objectif à moyen terme de réduire les frais de tenue du compte du Trésor à la Banque de France et de récupérer un jour de valeur pour la trésorerie de l'Etat sur les chèques de masse. Elle espère y parvenir grâce au projet d'image chèque client qui permettrait de transmettre directement au prestataire choisi par la Banque de France des fichiers dématérialisés contenant des informations utiles à une identification rapide du comptable assignataire et à un règlement plus aisément des suspens.

Le second chantier vise à étendre aux virements internes la dématérialisation qui existe déjà pour une grande partie des virements reçus et à faciliter la consultation en cours de journée des transactions passées sur les comptes d'opérations avant une dématérialisation des relevés de compte établis par la Banque de France pour le 1^{er} janvier 2005.

2) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

Depuis qu'a été instaurée une procédure d'arrêté annuel du compte consolidé du Trésor à la Banque de France en 1994, des discordances appelées chevauchements apparaissent entre la comptabilité de la Banque et la comptabilité générale de l'Etat. Le solde net des différences entre les écritures de la Banque de France et celles des comptables de l'Etat a été ramené de 152,0 M€ à fin 2002 à 130,4 M€ à fin 2003.

Des progrès importants ont été réalisés tant à l'initiative de l'ACCT que de l'administration centrale pour identifier l'origine de ces discordances et tenter de les résorber. Un ajustement semestriel a lieu à la fin du premier semestre entre les comptables et la Banque de France. Des fiches de procédure sur la tenue du compte du Trésor et les opérations de fin d'année ont été diffusées. Un document permettant d'identifier les discordances et en suivre la régularisation a été établi. On peut classer celles-ci en trois catégories :

- des contre-passations à la suite d'erreurs qui ont été commises par la Banque de France mais qui n'ont pas été reprises dans la comptabilité générale de l'Etat: cette situation anormale témoigne d'une défaillance dans l'organisation du contrôle interne ;
- l'absence de période complémentaire chez les comptables des douanes ; cette anomalie devrait disparaître au 1^{er} janvier 2005 ;
- différentes opérations reçues qui n'ont pas été contre-passées⁸⁰.

Malgré ces progrès, le solde du compte courant du Trésor à la Banque de France se trouve être inférieur dans la comptabilité de l'Etat à ce qu'il est dans les écritures de la Banque. Mais certains comptables ont un solde supérieur, ce qui revient à dire qu'ils ont plus d'argent dans leur comptabilité qu'ils n'en ont en caisse à la Banque de France.

Les mêmes constatations peuvent être faites pour le compte du Trésor à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) qui suit la même procédure d'arrêté annuel depuis 1998. Le solde net des différences entre les écritures de l'IEDOM et celles de l'Etat est de 16,0 M€ au 31 décembre 2003.

RECOMMANDATION : La Cour demande qu'une attention particulière soit portée à l'identification des discordances entre la comptabilité de la Banque de France et la

⁸⁰ Ce peut être des chèques à l'encaissement dans un poste non centralisateur, des pertes de chèques, une absence de régularisation entre des chèques remis à l'encaissement et le montant de chèques porté en compte par la Banque de France ou encore des virements émis qui ont été rejetés par le bénéficiaire.

comptabilité générale de l'Etat et à leur résorption en début de gestion suivante. Elle recommande que les chevauchements les plus anciens soient apurés.

Comme la Cour le demandait, l'apurement des comptes d'imputation provisoire à enjeux a fait l'objet d'une forte mobilisation du réseau du Trésor dans le cadre du contrat pluriannuel de performance. Des solutions harmonisées ont été mises en œuvre pour apurer les opérations de dépenses et de recettes les plus anciennes ou pour isoler les opérations qui ne peuvent être dénouées au cours de la période complémentaire pour des raisons tenant aux spécificités techniques de certaines applications informatiques. Cependant, les comptes d'imputation provisoire de dépenses (comptes 471) et de recettes (comptes 475) font encore apparaître des soldes d'un montant élevé au 31 décembre 2003 : respectivement, 760 Md€ (contre 1,38 Md€ à fin 2002) et 1,63 Md€ (contre 2,6 Md€ à fin 2002). Leur apurement passe par le réexamen des conditions réglementaires de comptabilisation de certaines opérations, par des actions spécifiques en direction des administrations financières et par une information plus complète sur les fichiers en retour de la Banque de France après passage dans les systèmes de paiement.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les efforts engagés pour apurer les comptes d'imputation provisoire se poursuivent, en particulier en direction des administrations financières, et que des solutions innovantes soient recherchées.*

D - LA GESTION ACTIVE DE LA TRESORERIE

L'Etat gère activement sa trésorerie. Les fonds inutilisés et peu rémunérés figurant sur son compte à la Banque de France font chaque jour l'objet de placements à très court terme sous forme de prêts "en blanc" (c'est-à-dire sans garantie) ou de prises en pension de titres. Ces opérations sont réalisées avec d'autres Trésors de la zone euro ou des spécialistes en valeurs du Trésor. En sens inverse, lorsqu'il est confronté à un besoin ponctuel de trésorerie, l'Etat peut emprunter en blanc ou mettre en pension des titres en échange de liquidités. Les opérations de pension livrées donnent lieu à des appels de marge. Au 31 décembre 2003, les opérations de placement à court terme représentent 30,0 Md€ à l'actif de l'Etat (au sein du poste "débiteurs divers") et 1,1 Md€ au titre des appels de marge au passif. Au cours de l'année, les opérations de gestion active de la trésorerie donnent lieu à versement et réception d'intérêts (pour un solde net de 0,7 Md€ en 2003).

Les vérifications réalisées ont consisté en un examen des procédures et instruments de contrôle interne de l'ACCT et de l'AFT, la réconciliation de l'encours des pensions, des emprunts et des prêts au 31 décembre figurant en comptabilité générale avec les données d'Euroclear d'une part, celles fournies par les contreparties d'autre part, la confirmation directe par les contreparties des appels de marge, un contrôle de vraisemblance sur les flux d'intérêt et une vérification détaillée du calcul pour un échantillon d'opérations.

1) - Le suivi des observations sur les comptes 2002

En 2003, le dispositif de comptabilisation des intérêts courus non échus a été étendu aux opérations de prises et mises en pensions ainsi que de prêts et emprunts à très court terme, conformément à la recommandation formulée par la Cour l'année précédente. Le résultat 2003 s'en trouve amélioré de 18 Md€.

2) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

Les vérifications effectuées en 2003 n'ont pas révélé d'anomalie ou de problème comptable significatif concernant la gestion active de la trésorerie.

III - LES ENGAGEMENTS HORS-BILAN

A - LA DETTE GARANTIE

Les emprunts garantis par l'Etat sont suivis dans les comptes de classe 8 et font l'objet d'une présentation synthétique, juridique et financière, dans le rapport de présentation du CGAF. La Cour a procédé à un ensemble de vérifications comportant un examen analytique des évolutions de l'année, un examen détaillé des garanties nouvellement accordées et des annulations, ainsi qu'une revue de la procédure de confirmation directe des encours garantis auprès des établissements financiers gestionnaires.

1) - Le suivi des observations précédentes

Des évolutions positives visant à répondre aux critiques de la Cour ont été notées en 2003. La réforme de la gestion administrative de la dette garantie engagée début 2003 a été menée à bien. La nomenclature des comptes ne distingue plus la dette intérieure et la dette extérieure, mais la dette en euros, qui représente 96,7% de l'encours garanti, et la dette en devises.

En revanche, la garantie sur les prêts de la BEI, qui est régulièrement appelée au travers de crédits inscrits au budget des charges communes, n'est toujours pas inscrite en classe 8, alors qu'elle ne diffère pas fondamentalement des autres composantes de la dette garantie et que la Cour en a demandé le reclassement dans son rapport pour l'année 2001.

2) - Les observations résultant des vérifications de 2003

En application de la loi de finances rectificative pour 2003, le CGAF pour les exercices 2004 et 2005 comprendra une annexe récapitulant, pour chaque dispositif de garantie de l'Etat, son régime, une analyse des risques, les charges de mises en jeu et son éventuelle rémunération. La Cour portera une attention particulière à la mise en œuvre de cette disposition.

En 2003, la Cour a relevé qu'un certain nombre de garanties accordées par l'Etat, souvent mentionnées en annexe au rapport de présentation du CGAF, n'ont pas été comptabilisées en classe 8 lors des opérations d'inventaire, faute de pièces justificatives suffisantes. C'est le cas, en particulier, des garanties délivrées en faveur de la CFDI et de la CDC dans le cadre du plan de sauvetage du groupe ALSTOM.

Par ailleurs, le compte 673 « versement résultant de la mise en jeu de garanties » qui retrace les mises en jeu des garanties de l'Etat ne devrait pas reprendre les dotations annuelles de l'Etat aux fonds de garantie SOFARIS, qui font l'objet d'inscription de crédits limitatifs en loi de finances et ne peuvent donc s'analyser comme des mises en jeu de garanties.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les efforts engagés en vue d'un suivi fiable et exhaustif de la dette garantie en classe 8 soient poursuivis et que les appels en garantie soient suivis dans un compte de charges dédié.*

Enfin, sont suivis en engagements hors bilan au compte 884, pour un encours de 516,2 M€ au 31 décembre 2003, des prêts complémentaires aux sociétés d'habitations à loyer modéré (HLM) et des prêts au logement consentis à des fonctionnaires (en particulier à ceux qui sont en poste à l'étranger) qui devraient figurer à l'actif du bilan de l'Etat, avec les intérêts courus s'y rapportant en compte de créances rattachées. Une provision pour dépréciation devrait être constituée si une échéance demeurait impayée plus de neuf mois.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les prêts consentis aux sociétés HLM et les prêts au logement consentis à des fonctionnaires soient retracés dans le bilan de l'Etat.*

B - LES INSTRUMENTS FINANCIERS A TERME

Les instruments de gestion active de la dette utilisés par l'Etat en 2003 sont des contrats d'échange de taux (61,2 Md€ au 31 décembre 2003) retracés en comptes de hors-bilan. L'audit a aussi porté sur les flux d'intérêt et les appels de marge liés à ces contrats. Les vérifications ont compris une revue des contrôles mis en place par l'ACCT et l'Agence France Trésor, une vérification des confirmations écrites des contrats en cours, une confirmation directe par les contreparties de leur encours avec le Trésor public, ainsi qu'un contrôle par sondage du calcul des intérêts versés et reçus, des intérêts courus non échus comptabilisés et des appels de marge.

Les contrats d'échange de taux sont aujourd'hui comptabilisés en valeur nominale. Dans le cadre de la réglementation comptable des établissements de crédit, cette option est ouverte pour les contrats qui ont pour objet « *de couvrir et de gérer le risque global de taux d'intérêt ... sur l'actif, le passif et le hors-bilan* ». Une telle couverture « *ne peut être pratiquée que si l'établissement mesure son risque de taux globalement [...] et si l'organe exécutif [...] a préalablement pris une décision particulière de gestion globale du risque de taux d'intérêt* », et « *l'établissement doit être en mesure de justifier que, globalement, les contrats comptabilisés dans cette catégorie permettent de réduire effectivement le risque global de taux d'intérêt* ». La nouvelle norme de la comptabilité de l'Etat n° 11 assimile toute opération entrant dans le cadre de la stratégie de réduction de la durée de vie moyenne de la dette de l'Etat à une opération de « macrocouverture », ce qui conduit à ne pas comptabiliser, comme aujourd'hui les plus et moins-values latentes sur les contrats d'échange de taux. L'annexe devra cependant comprendre (notamment) une ventilation des encours hors-bilan sur instruments financiers à terme à la date de clôture, selon la finalité de l'opération, des éléments d'informations sur le risque de taux sur l'ensemble des instruments financiers à terme, et une information sur la valeur de marché des instruments financiers à terme, comparée à la valeur inscrite dans les comptes de hors-bilan.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les informations figurant en annexe du rapport de présentation du compte général de l'administration des finances sur les instruments financiers à terme soient enrichies pour atteindre le plus rapidement possible le niveau qu'exigera le nouveau référentiel comptable de l'Etat en 2006. Elle recommande aussi que la norme n°11 sur les dettes financières et les instruments financiers à terme soit revue dès que les règles applicables aux entreprises relevant du comité de la réglementation bancaire et financière auront été adaptées.*

Par ailleurs, au 31 décembre 2003, sept contrats d'échange de taux étaient comptabilisés en hors-bilan, sans que l'AFT eût reçu la confirmation écrite des transactions par les contreparties. Cette situation est possible dans le référentiel comptable puisque le fait générateur est le ticket d'opération et non le contrat lui-même. Elle expose néanmoins l'Etat à un risque, si la confirmation n'a toujours pas été reçue six mois après la conclusion du contrat, lors des premiers échanges d'intérêts⁸¹.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le suivi des confirmations écrites des opérations d'échange de taux soit mieux formalisé.*

⁸¹ Dans les cas relevés en 2003, les transactions avaient été passées depuis moins de six mois et le retard de la contrepartie dans le renvoi du contrat était la conséquence de problèmes formels et non de litiges sur les conditions financières du contrat.

C - LES AUTRES ENGAGEMENTS

Les autres engagements sont mentionnés dans le rapport de présentation du CGAF, mais ne font pas l'objet d'un suivi en comptabilité générale.

1) - Le contenu de l'annexe aux états financiers

Le rapport de présentation du CGAF s'est progressivement enrichi d'une annexe n° 2 relative aux engagements financiers hors bilan, comme la Cour l'avait demandé.

Ces développements doivent être restructurés et enrichis pour se conformer aux prescriptions du projet de norme n°13 relative aux engagements. Les principales lacunes à combler concernent les instruments financiers de gestion active de la dette (sur lesquels ne figurent aucune information), les engagements de cofinancement dans le cadre d'accords nationaux (contrats de plan Etat-région) ou internationaux (notamment, ceux relatifs au financement de la Communauté européenne), enfin les risques liés à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, ce qui implique de disposer d'informations fiables permettant d'évaluer les risques financiers y afférents.

2) - Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'Etat

La Cour n'a pas été en mesure d'expertiser l'évaluation des engagements de retraite de l'Etat après réforme des droits à pension, qui a fait l'objet en 2003 d'un ajout tardif au rapport de présentation du CGAF.

En ce qui concerne la méthode retenue, la Cour observe que le projet de norme sur les engagements de l'Etat comporte une ambiguïté. Après avoir précisé que l'engagement de retraite de l'Etat correspondaient "*à la différence entre les pensions actualisées qu'il versera et les cotisations actualisées qu'il recevra*", le projet précise que le champ retenu pour le calcul de l'engagement est "*restreint aux seules charges de pensions [...] à l'exclusion des recettes et charges annexes*", parmi lesquelles sont citées les cotisations. La révision de la norme qu'il est envisagé de conduire en 2005 pour tirer les conséquences de la parution attendue d'une norme IPSAS sur les engagements de retraite doit être l'occasion de clarifier la rédaction.

RECOMMANDATION : *La Cour appelle à une clarification du projet de norme sur les engagements de l'Etat, en ce qui concerne la méthode d'évaluation de l'engagement de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires.*

IV - LE PROCESSUS D'ARRETE DES COMPTES ET LA CONSTRUCTION DES ETATS FINANCIERS

La Cour a renouvelé, de février à mars 2004, l'audit comptable qu'elle a déjà réalisé en 2003 sur le processus d'arrêté des comptes de l'Etat.

Tableau 9 - Le processus d'arrêté des comptes de l'Etat

Période	Nature des opérations
1 ^{er} janvier à la fin de la troisième semaine de janvier ⁸² de l'exercice N+1	Les opérations de la période complémentaire sont imputées budgétairement sur l'exercice N, en contrepartie d'un compte de classe 4. Le règlement est comptabilisé sur l'exercice N+1. A l'issue de la période complémentaire, le solde budgétaire est définitivement connu.
Fin janvier – février de N+1	Des écritures de corrections sont passées dans les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat (cf. infra).
Fin février – début mars de N+1	Des écritures d'inventaire et d'ordre sont passées sur le compte de gestion de l'ACCT.
Début du mois de mars à la mi-mars de N+1	Les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat font l'objet d'une centralisation définitive à l'ACCT par la contrepartie d'un compte de transfert. L'agrégation de ces comptes de gestion avec celui de l'ACCT permet d'établir le compte général de l'administration des finances (CGAF). Les états financiers de l'Etat sont alors produits automatiquement et font l'objet d'une analyse dans le rapport de présentation du CGAF, qui tient lieu de rapport annuel et qui contient des informations financières de nature très diverse (comptabilité d'exécution budgétaire, opérations de trésorerie, comptabilité patrimoniale, résultat de l'Etat au sens du protocole de Maastricht)..

Les écritures de correction visent à s'assurer de la qualité de la production des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat avant leur intégration dans la balance générale.

Les opérations d'inventaire qui sont enregistrées dans le compte de gestion de l'ACCT consistent à passer de manière centralisée et manuelle certaines écritures de fin d'exercice⁸³ et à procéder à certains reclassements résultant des spécificités de la comptabilité de l'Etat (par exemple, reclassement des opérations budgétaires comptabilisées en classe 9 dans des comptes de charges, de produits ou de bilan).

La construction des états financiers retrace les différentes étapes qui vont des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat aux états financiers de synthèse (bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie, rapport de présentation du CGAF).

La Cour a vérifié les écritures de correction et d'inventaire passées à l'issue de la période complémentaire et les modalités de construction des états financiers et a porté une appréciation sur la qualité de l'information financière produite à l'appui des comptes de l'Etat au sens de l'article L. 225-235 du code de commerce.

A - LES ECRITURES DE CORRECTIONS DE FIN DE GESTION

Le dispositif de corrections concerne l'ensemble des modifications apportées aux comptes de l'Etat entre la clôture de la gestion et l'édition du CGAF. Trois types d'écritures peuvent être distingués : les écritures complémentaires, qui visent à rapprocher la comptabilité générale de l'Etat des comptabilités auxiliaires de la recette et de la dépense, les écritures rectificatives qui visent à corriger des erreurs, des anomalies ou des discordances détectées lors des contrôles opérés sur les comptes de gestion provisoires, enfin les écritures particulières à l'ACCT qui sont, pour l'essentiel, des opérations d'ordre et d'inventaire.

⁸² Le 23 janvier 2004 pour la gestion 2003.

⁸³ Ces écritures dites d'inventaire ne sont donc pas liées à des opérations d'inventaire physique.

Chaque comptable principal de l'Etat procède à la vérification de son compte de gestion sous le contrôle de l'administration centrale⁸⁴ qui est seule habilitée à passer les écritures de correction dans une application informatique dédiée. Neuf comptables principaux⁸⁵ ont été autorisés, à titre expérimental, à effectuer eux-mêmes la saisie des écritures de correction après contrôle et validation de l'administration centrale, mais la DGCP a renoncé à généraliser cette expérience.

Cette procédure comporte toujours trois défauts principaux :

- bien qu'un progrès très significatif ait été réalisé pour l'exercice 2003 puisque sa durée est passée de cinq semaines et demi à trois semaines et que le nombre de corrections des comptables a diminué de 30,5%, elle demeure trop longue ;
- elle est trop centralisée, alors même qu'en attribuant à chaque comptable public une responsabilité propre dans la tenue et dans l'établissement des comptes de l'Etat, l'article 31 de la LOLF oblige à mettre en place une procédure où les échelons départementaux soient à même de procéder à leurs propres corrections dans une application informatique d'un maniement aisément et à réservé à l'administration centrale des tâches de contrôle de deuxième niveau ;
- elle reste centrée sur des ajustements de comptes au détriment des contrôles de cohérence et des vérifications sur les comptes d'imputation provisoire.

Les vérifications ont porté sur les balances d'entrée 2004, les écritures des comptes de transferts et sur les écritures de corrections elles-mêmes. Toutes les anomalies d'un montant significatif détectées en fin de gestion ont fait l'objet de vérifications. En outre, quatre postes comptables qui se distinguaient par le nombre ou l'importance de leurs corrections ont fait l'objet d'un contrôle exhaustif.

1) - Suivi des observations précédentes

Les corrections effectuées en balance d'entrée ont pu être justifiées pour l'essentiel par des évolutions à caractère réglementaire, les écarts de conversion d'euros étant résiduels. La Cour constate que l'observation faite dans la déclaration générale de conformité pour l'exercice 2001 a porté ses fruits et que le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture est désormais respecté.

2) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

La principale difficulté résulte des conditions de reprise des droits constatés des administrations financières (DGI et DGDDI) par les comptables principaux de l'Etat, de façon manuelle et dans les derniers jours, parfois les dernières heures, de la gestion. La situation s'est même dégradée à la DGI en fin de gestion 2003. Ces corrections représentent 72% de l'ensemble des écritures passées en fin de gestion (hors ACCT), contre 54% fin 2002⁸⁶. La direction des grandes entreprises⁸⁷ (DGE) a été encore à l'origine d'une importante correction, bien que d'un montant nettement moindre que lors de la clôture 2002 (324 M€ au lieu de

⁸⁴ C'est le rôle de la mission de vérification des comptes de gestion rattachée à la sixième sous-direction.

⁸⁵ L'ACCT ainsi que les trésoreries de Corse-du-Sud, Dordogne, Hérault, Morbihan, Nord, Nièvre, Seine-et-Marne et Seine-Saint-Denis.

⁸⁶ Les autres corrections sont un catalogue de diverses anomalies, d'origine comptable (erreurs d'imputation ou de montant, écritures incomplètes), informatique (erreurs de paramétrage, avaries du système ACCORD ou des applications remettantes dans l'application de comptabilité générale CGL) ou de simples scories du processus de correction.

⁸⁷ Service rattaché à la DGI, dont la mission est le recouvrement des impôts versés par les plus grandes entreprises en France.

7,4 Md€). L'anomalie provient du non-respect des schémas comptables qui a pour origine un retard dans la transmission par la Banque de France des informations relatives à des virements dans les application de recouvrement. Ce retard chronique d'intégration des virements qui est particulièrement gênant en fin d'exercice exige une remise à plat des circuits d'information ou une adaptation des applications informatiques. Un projet de transmission automatisée et mensuelle de ces données est en cours de discussion entre la DGI et la DGCP, avec un objectif de mise en œuvre au 1^{er} janvier 2005. Pour ce qui concerne les douanes, les travaux en cours permettent d'envisager une transmission plus fréquente des données sans automatisation ni objectif calendaire précis.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande une refonte de la procédure de corrections en fin de gestion. Elle demande que les conditions d'un échange périodique et automatisé des données comptables entre la DGI et la DGDDI d'une part et la DGCP d'autre part soient précisées à bref délai.*

B - LES OPERATIONS D'INVENTAIRE

Dans le dispositif en vigueur, les opérations d'inventaire appartiennent à deux catégories.

Les opérations d'inventaire qui sont intégrées manuellement s'inspirent des opérations d'inventaire pratiquées en comptabilité commerciale, tout en demeurant encore éloignées. Elles concernent essentiellement la dette négociable et les opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie (également des primes et décotes, comptabilisation des intérêts courus non échus, indexation des OATi et OATEi), le provisionnement des créances sur les redevables en matière fiscale, l'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles et la comptabilisation des droits constatés en matière de TVA. Sous leur forme actuelle, ces différentes opérations ont été introduites en 1999⁸⁸. Sauf dans le cas de la dette financière ou des opérations de gestion active de la trésorerie (cf. supra), ce dispositif reste lacunaire et devra être considérablement enrichi lors de la mise en œuvre des nouvelles normes comptables de l'État.

Les autres opérations d'inventaire sont des opérations automatisées qui sont effectuées par l'ACCT sur instruction de la DGCP. Elles sont classées en plusieurs catégories, dont la justification tient principalement au mode d'enregistrement des opérations budgétaires :

- la plupart des opérations de nature budgétaire (à l'exception des opérations dites « ACCORD », depuis 2002 ; cf. infra) sont comptabilisées en cours d'année dans les comptes de classe 9 de la comptabilité générale de l'Etat ; pour établir le compte de résultat de l'Etat et le bilan, il faut donc reclasser ces opérations, en fin d'année, dans les comptes de charges (classe 6) et de produits (classe 7) et dans certains comptes de bilan, principalement en classe 2 : c'est le mécanisme dit « de réflexion » des opérations budgétaires ;
- les produits correspondant à des titres de recettes émis au cours de l'année mais non recouvrés (produits à recevoir) sont suivis en cours d'année dans un compte de liaison interne (compte 398), ce qui oblige à les reclasser en produits (classe 7) en fin d'année ;
- enfin, le calcul du solde budgétaire et du résultat patrimonial est effectué en soldant respectivement les comptes de recettes et de dépenses (classe 9) et les comptes de charges et de produits (classes 6 et 7).

Ce cadre général est toutefois compliqué par l'extension du système ACCORD, dont la mise en place a débuté en 2002 et qui s'étend depuis le 6 avril 2004 à tous les ministères pour

⁸⁸ Cf. à ce sujet, le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p. 391 et suivantes.

les dépenses centrales. Pour ces dépenses, le schéma comptable retenu fait intervenir une comptabilisation des charges directement en classe 6 suivant leur nature (et non plus en classe 9 d'abord, comme pour les autres dépenses budgétaires). Il s'agit de préfigurer les schémas comptables qui seront associés à la comptabilité d'exercice. De ce fait et tant que durera la coexistence de deux systèmes comptables différents, l'existence de ces écritures directement passées en classes 6 impose deux précautions comptables. En cours d'année, le schéma comptable des dépenses « ACCORD » fait intervenir des comptes dédiés (403 à 409) qui fonctionnent comme des comptes « fournisseurs », afin d'identifier avec certitude (par les masses débitrices) l'exécution des dépenses, comme le permettent les comptes de classe 9 pour les autres dépenses budgétaires. En fin d'exercice, les dépenses « ACCORD » enregistrées directement en comptabilité générale (classe 6) sont retracées en comptabilité d'exécution budgétaire (classe 9) grâce à une opération dite « de réflexion inversée » au terme de laquelle toutes les dépenses budgétaires sont bien prises en compte dans les deux comptabilités (directement ou par réflexion). Les difficultés apparues en 2002 sur ces opérations de réflexion inversée ont pu être maîtrisées grâce à des développements informatiques effectués en 2003.

Les vérifications ont porté sur les opérations d'inventaire intégrées manuellement, les écritures de dotations aux amortissement, des tests de cohérence effectués sur des opérations d'ordre automatiques, le détail du calcul du solde budgétaire et du résultat patrimonial ainsi que le tableau de passage entre ces deux résultats.

1) - Les suites des observations précédentes

Le principe du rattachement à l'exercice qui n'était appliqué jusqu'à présent que pour les encaissements et remboursements de TVA a été étendu, pour la première fois cette année, aux encaissements de taxe intérieure sur les produits pétroliers. A la demande de la Cour, le calcul des droits constatés sur la dette négociable a été étendu à la dette non négociable et aux comptes rémunérés les plus importants de correspondants du Trésor et le processus de constitution de provisions pour risques et charges a été engagé pour un risque avéré.

2) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

a) - *Le calcul des provisions pour créances fiscales*

Le montant des provisions constituées pour tenir compte du risque de non recouvrement des créances fiscales repose sur un évaluation statistique, selon un calcul qui met en jeu les données de recouvrement des années antérieures (recouvrement sur créances des années antérieures, comparés aux annulations sur créances des années antérieures). Pour l'exercice 2003, le résultat de ce calcul n'a pu être appliqué comme prévu aux créances de la DGDDI, car le stock de provisions aurait été supérieur au montant total des créances et le taux de provision aurait été supérieur à 100 %. Une provision d'un montant inférieur au résultat du calcul statistique a été passée, le stock de créances étant de 369 M€ pour un encours de provision de 367,9 M€, ce qui est manifestement excessif. Les modalités de calcul statistique utilisées jusqu'à présent ne conviennent pas pour évaluer correctement les provisions pour dépréciation de créances fiscales et devront être revues à la lumière des dispositions prévues par la norme n°9 sur les créances de l'actif circulant. Cette observation vaut pour les créances à recouvrer par les trois réseaux (douanes, impôts, Trésor public), dans la mesure où les modalités de calcul actuelles ne font intervenir aucune différenciation selon les types d'impôts et de contribuables.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le mode de calcul des provisions pour créances fiscales recouvrées par les trois réseaux soit revu pour obtenir un taux de dépréciation des créances qui soit plus conforme à la réalité économique.*

b) - Les durées d'amortissement des immobilisations de l'Etat

Les dotations aux amortissements sont calculées en fonction de durées d'amortissement, déterminées par ligne du plan comptable, dont certaines doivent être corrigées pour obtenir une évaluation sincère de la valeur des immobilisations de l'Etat.

C'est principalement le cas des équipements militaires qui sont encore amortis en une seule fois, l'année de leur acquisition. Mais c'est aussi la situation de certaines immobilisations civiles qui sont amorties sur plusieurs années, mais pour des durées sans rapport avec ce que les normes et usages professionnels conduisent à recommander. La Cour a procédé à une évaluation chiffrée des variations de charges qui seraient résultées, pour l'exercice 2003, d'une modification des durées d'amortissement afin de les rendre plus conformes à la réalité économique. Les dotations aux amortissements militaires auraient ainsi été diminuées de près de 5 Md€, et les dotations aux amortissements civils (hors patrimoine immobilier) alourdis d'environ 4,9 Md€, le solde de ces deux ajustements s'établissant à 95 M€. Une mention de ce calcul a été introduite dans le rapport de présentation du CGAF (page 117).

Plus fondamentalement, les équipements civils ou militaires ne font pas aujourd'hui l'objet d'un inventaire complet. Celui-ci sera pourtant nécessaire pour valoriser les immobilisations corporelles, conformément à la norme n°6 sur les immobilisations corporelles qui représentera un changement majeur. Il s'agira de renoncer à la méthode des flux budgétaires et de disposer, pour le bilan d'ouverture 2006, d'un recensement complet, puis constamment mis à jour par la suite, des biens physiques, civils et militaires. Ces biens devront être évalués à leur coût d'acquisition ou à défaut selon des méthodes statistiques permettant de reconstituer ce coût en fonction de leur ancienneté⁸⁹. L'intérêt de l'Etat est de ne pas attendre le bilan d'ouverture 2006 pour expérimenter, comme cela est en cours pour le parc immobilier, les nouvelles méthodes comptables de valorisation des biens durables mobiliers de l'Etat.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les durées d'amortissement actuellement utilisées fassent l'objet d'une révision complète dès l'exercice 2004. Elle propose aussi d'expérimenter au ministère de la défense un inventaire physique des équipements et les nouvelles méthodes de valorisation de ceux-ci.*

c) - Le mécanisme de réévaluation des constructions civiles

Les bâtiments et constructions de l'Etat inscrits au tableau général des propriétés de l'Etat font l'objet d'une mesure de réévaluation annuelle, calculée à partir des données comptables de trois comptes d'immobilisations : les bâtiments, les écarts de réévaluation (il s'agit du stock cumulé résultant de ces mesures annuelles) et les travaux. La valeur de ces comptes d'immobilisations est multipliée par la variation annuelle de l'indice du coût de la construction. La Cour avait déjà observé⁹⁰ que l'utilisation de cet indice « constituait une méthode fruste, parce qu'elle avait le plus souvent peu de rapport avec la valeur de revente d'un parc immobilier souvent ancien et ne tenait pas compte des nécessaires corrections de localisation ». Elle a constaté qu'un immeuble, sorti de l'actif, continuait cependant indéfiniment à produire de nouveaux écarts de réévaluation, en raison des écarts de

⁸⁹ Les dépenses ultérieures qui se rapportent à ces immobilisations devront « être ajoutées à la valeur comptable de l'actif lorsqu'il est probable que des avantages économiques futurs ou un potentiel de service bénéficieront à l'Etat ». Les plans d'amortissement devront être revus en conséquence. Les dépenses de réparations ou d'entretien seront considérées comme des charges, sauf lors du bilan d'ouverture ou de la comptabilisation initiale de l'immobilisation principale, auquel cas elles pourront être incluses dans le prix d'entrée s'il apparaît que ces dépenses sont nécessaires pour mettre l'actif en état de fonctionnement normal. Mais ces dépenses ne pourront pas être immobilisées avant d'avoir été exécutées.

⁹⁰ Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, p. 297.

réévaluation qu'il avait produits au cours des exercices antérieurs. Pour supprimer cette erreur comptable, il conviendrait que la DGCP soit en mesure de ventiler les écarts de réévaluation entre les différentes immobilisations, ce qui suppose d'établir enfin le lien direct entre les entrées comptables et l'inventaire physique des biens, que la Cour a appelé de ses vœux et qui devra en tout état de cause être réalisé pour le bilan d'ouverture 2006.

C - LA CONSTRUCTION DES ETATS FINANCIERS ISSUS DE LA COMPTABILITE GENERALE DE L'ETAT

Les différents états financiers de la comptabilité générale résultent de la balance générale du CGAF : le bilan établi à partir des balances de sortie des comptes de classe 1 à 5 ; le compte de résultat réalisé à partir des masses débitrices et créditrices des comptes de classe 6 et 7 ; le tableau des flux de trésorerie est établi à partir des masses débitrices et créditrices des seuls comptes retracant des flux de trésorerie⁹¹, en excluant les opérations d'inventaire.

Les vérifications ont porté, d'une part sur la vérification détaillée du calcul des différents postes des états financiers présentés dans le rapport de présentation du CGAF, d'autre part sur l'examen des modalités de présentation et de construction des états financiers.

1) - Les suites des observations précédentes

a) - La construction du bilan et du compte de résultat

La Cour a constaté qu'il a été mis fin à des regroupements contestables, à savoir le transfert dans un compte de débiteurs divers du solde débiteur du compte de correspondant du Trésor de la Banque du Mali, la contraction des primes et décotes sur emprunts et BTAN, la contraction du compte courant de l'Etat auprès de La Poste et du compte de correspondant de La Poste au Trésor public. En revanche, il n'a pas été donné suite à sa demande de reclasser les chèques sur le Trésor en compte financier.

b) - Le tableau des flux de trésorerie

Le tableau des flux de trésorerie du CGAF est construit à partir de la situation résumée des opérations de trésorerie (SROT) en additionnant les éléments suivants : en emplois, l'effet en trésorerie des opérations budgétaires de l'année courante, des opérations du budget de l'année précédente, des opérations du budget de l'année suivante, la diminution de la dette OAT et BTAN ; en ressources, les émissions d'OAT et de BTAN, le solde des émissions de BTF net des remboursements, la variation de la dette non négociable, la variation des comptes de correspondants, les effets et disponibilités et les divers et, jusqu'à son extinction en 2003, l'avance de la Banque de France. La plupart des postes ont la même définition dans le bilan du CGAF et dans la SROT. Les différences portent sur la dette.

Dans la présentation actuelle du tableau des flux de trésorerie, les différents postes retracent, non seulement les flux résultant des imputations définitives des opérations de l'année, mais aussi les flux résultant du reclassement, entre les différents postes, des comptes d'imputation provisoire. Ceux-ci ne sont donc pas présentés de manière séparée, comme c'est par exemple le cas à l'actif et au passif du bilan, mais rapprochés de leur imputation définitive. Ce choix est cohérent dans l'optique de la SROT qui est un compte-rendu infra-annuel. Il l'est moins pour le tableau des flux de trésorerie, car l'imputation provisoire, par construction, n'a

⁹¹ Ainsi, les créances sur les redevables ne figurent pas dans le tableau des flux de trésorerie.

pas le même degré de fiabilité que l'imputation définitive. Or l'impact du reclassement est significatif sur certains postes⁹².

RECOMMANDATION : *La Cour recommande à nouveau que le tableau des flux de trésorerie du rapport de présentation du CGAF soit complété en distinguant les flux résultant d'imputations provisoires et ceux qui résultent d'imputations définitives.*

2) - Les observations résultant des vérifications effectuées en 2003

a) - La construction du bilan et du compte de résultat

La Cour relève que la ventilation des lignes du plan comptable entre les différentes lignes du bilan et du compte de résultat ne fait pas l'objet d'une description formelle et détaillée, en dehors du cercle restreint des quelques personnes appelées à élaborer les états financiers.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que la ventilation des lignes du plan comptable entre les lignes du bilan et du compte de résultat fasse l'objet d'une instruction comptable en bonne et due forme.*

b) - Le rapport de présentation

Du point de vue de l'information financière en général, il paraît utile de se rapprocher dès maintenant de ce que devra être une véritable annexe aux états financiers, dont le rapport de présentation du CGAF est encore trop éloigné. Les développements relatifs aux différentes comptabilités (budgétaire, générale, patrimoniale, analyse des coûts) devraient être mieux distingués et présentés à l'appui des états financiers propres à chaque comptabilité : comptabilité d'exécution budgétaire, comptabilité nationale, comptabilité générale, enfin comptabilité d'analyse des coûts. Les tableaux de passage entre les différentes comptabilités devraient être documentés. S'agissant de la comptabilité générale, les trois états de synthèse devraient être présentés successivement; l'exercice précédent devrait être présenté *pro forma* si des changements de méthode sont intervenus⁹³; les événements marquants de l'exercice devraient être précisés; l'annexe devrait énoncer en premier lieu les principes et méthodes d'évaluation utilisés, en signalant bien tous les changements de méthode.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le rapport de présentation du CGAF soit refondu pour se rapprocher d'une véritable annexe aux états financiers.*

⁹² Ainsi, le poste « *variation des comptes de correspondants* » inscrit en ressources, représente 5 032 M€ en 2002, dont 590 M€ au titre de la variation de comptes d'imputation provisoire.

⁹³ La colonne 2002 du bilan du CGAF 2003 n'est pas utilisable, car elle retrace la situation au 31 décembre 2002 en intégrant certains changements de méthode mais pas tous.

V - L'ENVIRONNEMENT INFORMATIQUE DES APPLICATIONS COMPTABLES CGL ET TCC

Les normes professionnelles d'audit imposent d'effectuer une revue des applications concourant à la production des états à certifier. La Cour a choisi de commencer par les deux applications les plus directement utilisées pour la confection du CGAF : CGL, application de tenue des comptes par les comptables centralisateurs ; TCC, application de tenue des nomenclatures, de centralisation des comptes et de production de situations périodiques. La Cour a fait appel à un expert extérieur pour réaliser cet audit, en distinguant l'audit d'environnement général informatique et la revue des applications elles-mêmes. Seule la première de ces deux phases est évoquée ici, la seconde étant en cours d'achèvement.

A - LA PLANIFICATION ET L'ORGANISATION DE L'ENVIRONNEMENT INFORMATIQUE

L'audit a permis de constater que, de façon générale, l'organisation mise en place correspond aux usages les plus communément admis et offre un niveau de qualité qui n'appelle pas d'observation, qu'il s'agisse des orientations stratégiques, de la gestion de projets, de l'architecture de l'information, des choix technologiques ou de la gestion des ressources humaines. Certaines améliorations restent cependant souhaitables. En matière d'évaluation des risques, l'expression des besoins par la maîtrise d'ouvrage est insuffisante, laissant le champ à des ambiguïtés et par conséquent, à des choix qui ne sont pas validés au niveau de décision convenable: la Cour relève en particulier l'absence de délai maximal fixé pour l'indisponibilité des applications. Par ailleurs, la gestion de la qualité manque d'outils pour mesurer l'amélioration des services rendus aux utilisateurs de l'application, fixer de nouveaux objectifs et communiquer avec les acteurs du processus qualité. Enfin, la documentation peut être améliorée : des lacunes sont à combler dans les références des documents existants.

B - L'ACQUISITION ET LA MISE EN PLACE DES APPLICATIONS

Les résultats de l'audit ont également été satisfaisants dans ce domaine, qu'il s'agisse des normes de développement, des conditions d'acquisition des infrastructures techniques et du suivi des projets en développement. L'installation et la validation des systèmes reposent sur une organisation clairement identifiée et cohérente. Elle s'appuie sur des procédures normales conformes aux meilleures pratiques professionnelles ainsi que sur une procédure d'exception permettant de répondre aux besoins urgents éventuels, tout en conservant un niveau minimal de garantie de restauration du système en cas de difficulté que la procédure d'urgence n'aurait pas permis d'identifier. Cette organisation et ces procédures permettent d'assurer dans de bonnes conditions la gestion des changements ainsi qu'un haut niveau de stabilité et de fiabilité des applications. La Cour relève cependant la faiblesse du lien de communication entre l'échelon central de la DGCP et les utilisateurs finaux des applications. Celle-ci s'explique par le fait que les utilisateurs se tournent plus volontiers vers les équipes de maîtrise d'œuvre pour établir un dialogue que vers la maîtrise d'ouvrage dont ce serait le rôle normal.

C - L'EXPLOITATION ET LE SOUTIEN AUX UTILISATEURS

Les deux applications sont exploitées à partir d'une plate-forme technique implantée à l'ACCT. Les conditions de cette exploitation sont satisfaisantes, malgré les contraintes horaires lourdes qui sont imposées. Le suivi des performances observées est efficace.

L'ACCT a, pendant une semaine en mars 2004, basculé ses opérations sur le site national de sécurité (DIT de Marseille) afin de tester le caractère opérationnel de cette solution de secours. La continuité du service a été assurée dans de bonnes conditions. Mais le DIT de Marseille n'est équipé que pour assurer la sécurité d'un seul des 14 autres départements informatiques. En cas de sinistre rendant indisponible un autre site en même temps que celui de l'ACCT, la continuité de l'exploitation serait suspendue à l'arbitrage en faveur de l'un ou l'autre site à secourir. La Cour observe qu'aucune politique de principe n'est définie de façon formelle sur ce point. Si le cas devait se produire, la décision devrait par conséquent être prise dans l'urgence, sans que soit définie par avance une procédure de décision.

Les règles et outils mis en place en faveur de la sécurité logique semblent de nature à assurer un niveau de garantie suffisant. L'application locale de ces règles laisse néanmoins à désirer, suscitant de ce fait un risque non négligeable d'accès non autorisé à l'application CGL.

L'assistance aux utilisateurs repose sur une organisation classique mais qui n'est pas appliquée en pratique. La phase intermédiaire de tri et de centralisation, prévue dans le schéma directeur informatique, est court-circuitée au profit d'une liaison directe de fait entre les utilisateurs finaux (dans les trésoreries générales) et les équipes de projet (à l'ACCT). Malgré les inconvénients qu'elle présente, cette pratique est possible aujourd'hui en raison de la qualité globale de l'application CGL, qui limite le recours à une telle assistance. Mais il est peu probable qu'elle le reste dans un contexte plus perturbé, comme le serait par exemple la migration des données de CGL vers ACCORD 2. En outre, les outils disponibles laissent subsister une lacune dans la traçabilité des incidents, qui empêche toute possibilité de dresser une typologie des problèmes rencontrés.

D - LA SURVEILLANCE DE L'ENVIRONNEMENT INFORMATIQUE

La surveillance des processus est assurée à la fois par la mission qualité comptable (audit interne à l'ACCT), dont l'action favorise une amélioration de la qualité, et par des enquêtes auprès des utilisateurs. Mais ces dernières ne constituent pas des mesures assez régulières et systématiques pouvant offrir des indicateurs utilisables dans le pilotage des processus à surveiller. Si plusieurs audits, tant internes qu'externes ont déjà été effectués, ils ne correspondent pas à l'exécution d'un programme régulier permettant d'évaluer l'efficacité de la couverture des risques pesant sur l'organisation informatique de la DGCP.

L'audit de l'environnement informatique de ces applications s'est achevé sur un bilan d'ensemble satisfaisant. La Cour formule cependant les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION : *La gestion des risques liés à l'environnement des applications doit faire l'objet d'une expression formelle des besoins, des priorités et des critères de décision.*

RECOMMANDATION : *Des indicateurs quantifiés doivent être élaborés pour mesurer les améliorations apportées à la qualité des services rendus aux utilisateurs.*

Par ailleurs, sans présumer du résultat de l'audit des applications elles-mêmes qu'elle est en train de mener, la Cour tient à marquer l'importance de la traçabilité des écritures pour ses contrôles. Celle-ci doit être assurée aussi bien aujourd'hui que dans l'avenir, quelles que soient les évolutions des applications.

RECOMMANDATION : *L'accès à une piste d'audit fiable et continue doit impérativement être recherché dans le cadre de la solution de transition, développée pour pallier le retard d'ACCORD 2. La Cour doit être associée à ces travaux afin que les solutions retenues correspondent à ses besoins en matière de certification.*

TITRE 5 - COMPTE-RENDU DES VERIFICATIONS DE LA COUR EN VUE DE LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE

A - LES ARRETES DE REPORT

Les derniers arrêtés de report n'ont été publiés que le 22 mai pour le budget général et le 1^{er} avril pour les budgets annexes (au lieu des 23 et 26 avril 2003), et le 3 juin pour les comptes spéciaux du Trésor (au lieu du 30 avril 2003 et du 24 avril 2002).

Tableau 10 - Evolution des montants ultimes d'arrêtés de report de crédits

M€	2001-2002		2002-2003		2003-2004	
	Total	Dont arrêtés ultimes	Total	Dont arrêtés ultimes	Total	Dont arrêtés ultimes
Budgets civils	14 113,8	1 007,4	11 253,02	4 141,03	7 072,8	2 410,7
Budgets militaires	1 327,8	1 225,4	1 111,5	1 066,5	1 682,3	202,2
Budgets annexes	262,1	205,3	256,8	254,5	234,8	
Comptes spéciaux du Trésor	1 822,2	1 562,6	2 220,3	1 375,8	1 165,6	258,3
Total	17 525,9	4 000,7	14 841,6	6 837,8	10 155,5	2 871,2

L'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui entre en vigueur en 2006, dispose, en son alinéa IV, que « *les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée* ». Si cette condition avait été déjà applicable, elle n'aurait pas été remplie en 2004 (et ne l'avait pas plus été les années précédentes).

B - LE RAPPROCHEMENT DES BALANCES GENERALES DE SORTIE 2002 ET D'ENTREE 2003

L'examen a porté sur la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor et sur le compte général de l'administration des finances (CGAF). Les rapprochements n'ont pas fait ressortir d'anomalies.

1) - La centralisation des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor

a) - 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. Aucune modification de la balance d'entrée à l'initiative des comptables n'a été relevée. La somme des débits de la balance d'entrée 2003 est rigoureusement égale à la somme des crédits, pour les classes 1 à 9 qui retracent les comptes de bilan comme pour la classe 0 qui retrace les résultats des lois de règlement.

Mais le total de la balance d'entrée 2003 est inférieur de 60,723 Md€ au total de la balance de sortie 2002. Sur ce total, 53,373 Md€ s'expliquent par la non-reprise en balance d'entrée du résultat d'exécution des lois de finances 2002 en classe 9. En classe 1, ce solde apparaît en

report à nouveau. Le solde des écarts entre la balance de sortie 2002 et la balance d'entrée 2003, soit 7,35 Md€, trouve son explication dans des écritures d'inventaire qui ont été demandées par la Cour à la clôture des comptes 2003, à l'occasion des audits dont il a été rendu compte *supra*, mais qui ne mettent pas en cause le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture. En effet, ces écritures sont passées par le compte de résultat et ont donné lieu à une rectification en balance de sortie 2002 selon un schéma comptable approprié. L'Etat se conforme ainsi au règlement du comité de la réglementation comptable n°99-03 du 29 avril 1999 relatif à la réécriture du plan comptable général.

b) - Le certificat administratif de la comptabilité auxiliaire des recettes

Les restes à recouvrer au 31 décembre 2002 et au 1^{er} janvier 2003 faisaient apparaître une discordance positive de 1 181,69 € qui correspond à des écarts d'euro résiduels, pour un montant de -7,19 €, et à un écart de 1 188,88 € constaté au compte 411.182 « *redevables – autres recettes diverses du Budget Général – créances des années antérieures* ». Il s'agit d'une erreur dans l'établissement de l'annexe I au compté général de l'administration des finances (CGAF) « *Développement des recettes* ». L'opération avait bien été comptabilisée en opération de l'année et non en balance d'entrée.

c) - Les constatations afférentes aux rapprochements des balances de sortie 2002 et d'entrée 2003 des comptables principaux de l'Etat

Les observations faites à l'occasion de la déclaration générale de conformité de l'exercice 2001 sur le respect du principe d'intangibilité du bilan d'ouverture ont été suivies d'effet. Il n'y a plus de certificats administratifs justifiant des modifications en balance d'entrée à l'initiative des comptables. L'ACCT a fourni à la Cour un tableau des modifications effectuées entre la balance de sortie 2002 et la balance d'entrée 2003, compte tenu de l'importance des opérations d'ordre et d'inventaire. Les difficultés apparues l'année dernière sur les opérations de réflexion inversée des opérations ACCORD ont pu être maîtrisées grâce à un développement de l'application informatique de centralisation TCC et à la mise en place de contrôles informatisés en cours d'année et en fin de gestion.

2) - Le compte général de l'administration des finances

a) - L'état récapitulatif de la balance générale des comptes

Les écarts qui résultent du rapprochement entre la balance d'entrée 2003 et la balance de sortie 2002 du CGAF sont les mêmes que pour la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat, sauf pour les classes 2, 3, 4, 5 et 8 qui sont sans incidence réelle, car l'addition des différences donne des totaux identiques en débit et en crédit. L'écart constaté en classe 3 résulte des modes d'établissement différents des deux états.

b) - Le besoin d'un document de méthode sur la finalité et les conditions d'établissement des différents états produits

Les différents états qui sont édités par l'ACCT constituent des présentations différentes d'une même réalité comptable. Chaque édition part du compte 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. Comme la Cour l'a indiqué dans la déclaration générale de conformité de l'exercice 2002, il devient urgent que la DGCP produise un document méthodologique qui formalise le passage des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat à leur centralisation par l'ACCT, puis à la réalisation des opérations d'ordre et d'inventaire sur le compte de gestion de l'ACCT, enfin

aux états financiers du compte général de l'administration des finances. Des tableaux de passage devraient justifier les écarts éventuels d'un état à l'autre.

C - LE RAPPROCHEMENT DES BALANCES DE SORTIE 2003

1) - 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 vise à s'assurer que les soldes débiteurs ou créditeurs par classe sont identiques. La Cour a pu vérifier que les écarts constatés en masses ne mettaient pas en cause l'identité des soldes comptabilisés dans les deux états.

2) - Les autres vérifications

a) - *La vérification des comptes des ministres*

Le rapprochement entre les comptes des ministres, les comptes de gestion des comptables principaux de l'État et la balance générale des comptes du CGAF ne révèle pas 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.

b) - *La vérification des comptes spéciaux du Trésor*

Les opérations de l'année sur les comptes spéciaux du Trésor tels qu'elles apparaissent dans les comptes des ministres d'une part et dans le CGAF d'autre part sont identiques. Le rapprochement a aussi porté sur les opérations de fin d'année et d'inventaire en classe 0 et les opérations de l'année en classe 9, y compris les dépenses suivies dans l'application ACCORD qui sont comptabilisées directement en classe 6. Les différences observées en débit pour un total de 3,601 Md€ et en crédit pour un total de 1,075 Md€ s'expliquent pour une large part par la réflexion des opérations en classe 4. L'explication des écarts résiduels doit être recherché à l'article 9 du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2003 qui prévoit l'affectation des soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux du Trésor en augmentation ou en atténuation des découverts du Trésor :

- 1 048 895 255,92 € en augmentation du transport aux découverts qui correspond au solde débiteur du compte de prêts et qui se rapporte aux remises de dettes aux pays les moins avancés⁹⁴ ;
- 4 249 424,75 € en atténuation du transport aux découverts qui est le résultat du compte d'opération monétaires « Pertes et bénéfices de change », soldé chaque année.

c) - *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.

⁹⁴ Les remises de dettes se décomposent comme suit : 545 079,02 € au titre de la résolution de la CNUCED, 932 156 626,25 € au titre du dispositif Toronto, 32 214 435,33 € au titre des dispositifs Dakar I et II, 34 895 325,63 € au titre des conversions de dettes décidées dans le cadre du Club de Paris, enfin 46 500 000 € au titre des conversions de dettes décidées dans le cadre de la conférence de Libreville.

Les budgets annexes dégagent un excédent de 2 814 025,06 €. Les versements au budget général (27 946 675,27 €) et les variations des fonds de roulement (25 132 650,21 €) 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 (25 107 032,10 €) correspond à des données de comptabilité de caisse (les montants encaissés en gestion 2003) et non pas à des données de comptabilité patrimoniale telles qu'elles ressortent des comptes des budgets annexes (au titre de l'exercice 2003 qui sont en droits constatés). En retenant ce chiffre sans enregistrer de produits à recevoir, le CGAF se conforme aux dispositions du décret n° 86- 451 du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'État en caisse, mais ne respecte pas les principes d'une comptabilité de droits constatés. Cette distorsion devra disparaître lors du passage à la comptabilité d'exercice.

d) - Le transport aux découverts du Trésor

Le transport aux découverts du Trésor n'a fait apparaître aucune anomalie. Sa décomposition est présentée dans la déclaration générale de conformité.

DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE

**du compte général de l'administration des finances
et des comptes d'exécution des budgets annexes pour 2003
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. Cretin, 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

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'Etat et avec la comptabilité des ministres, ordonnateurs principaux.

Cette déclaration est distincte du rapport sur l'exécution des lois de finances et est annexée au projet de loi de règlement. Elle est appelée à tomber en désuétude lors de l'entrée en vigueur de l'article 58-5^o de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui a confié à la Cour « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat* ». En application des articles 65 et 67 de ladite loi organique, le projet de loi de règlement relative au budget de 2005 devrait donc être le dernier à être assorti d'une déclaration générale de conformité. Ce choix se comprend d'autant mieux que le bilan d'ouverture des premiers comptes annuels de l'Etat soumis à la procédure de certification sera établi au premier trimestre 2006 et exigera de la Cour, qui devra s'assurer de sa conformité au référentiel comptable auquel l'Etat sera soumis, des diligences appropriées qui seront très différentes de celles qui visent à un simple rapprochement entre une balance d'entrée de l'exercice sous revue et la balance de sortie de l'exercice précédent.

II – LA PROCEDURE D'ARRETE DES COMPTES ET DE PREPARATION DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT

La procédure d'arrêté des comptes

Au cours des dix dernières années, la procédure d'arrêté des comptes de l'Etat s'est améliorée dans des proportions considérables. Les dates de clôture des comptes de l'Etat sont moins tardives. La fin de la période complémentaire a été ramenée du 8 mars pour la gestion 1992 au 29 janvier pour la gestion 1998. Près d'une semaine a pu encore être gagnée depuis lors, la fin de gestion 2003 ayant été fixée au 24 janvier 2004.

L'arrêté des comptes 2003 a été marqué par un raccourcissement significatif des délais de production des états financiers. Les développements réalisés sur l'application informatique de centralisation TCC ont permis de résoudre les problèmes qui s'étaient posés l'année dernière pour la réflexion des opérations ACCORD.

La balance générale des comptes, le compte général de l'administration des finances et son rapport de présentation dans une version provisoire ont été adressés à la Cour le 15 mars, soit dix jours ouvrables plus tôt que pour les comptes 2002 (27 mars) et dix-sept jours ouvrables plus tôt pour les comptes 2001 (4 avril). Les documents comptables définitifs ont pu être exploités à partir du 5 avril (au lieu du 10 avril 2003, du 19 avril 2002 et du 26 avril 2001).

Cependant, le compte général de l'administration des finances n'a été signé par le ministre d'Etat que le 14 mai 2004 (au lieu du 15 avril pour l'exercice 2002 et le 29 mars pour l'exercice 2001), retard qui s'explique par le changement de gouvernement, et d'ultimes corrections du bilan et mises à jour du rapport de présentation demandées par la Cour.

La préparation du projet de loi de règlement

Les comptes des ministres ont été signés entre le 17 et le 18 mai, soit 16 jours plus tard que pour l'exercice 2002 (du 30 avril pour les budgets civils et le budget du ministère de la défense au 2 mai pour les comptes spéciaux du Trésor). La raison de ce retard tient aux arbitrages rendus sur les crédits de report. Les derniers arrêtés de report n'ont été publiés en effet que le 22 mai pour le budget général et le 1^{er} avril pour les budgets annexes (au lieu des 23 et 26 avril 2003), et le 3 juin pour les comptes spéciaux du Trésor (au lieu du 30 avril 2003 et du 24 avril 2002).

L'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui entre en vigueur en 2006, dispose, en son alinéa IV, que « *les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée* ». Si cette condition avait été déjà applicable, elle n'aurait pas été remplie en 2004 (et ne l'avait pas plus été les années précédentes).

Le dépôt du projet de loi de règlement se situe à la même date que l'année dernière, alors qu'en application des articles 46 et 64 de la loi organique, les projets de loi de règlement devront être déposés avant le 1^{er} juin de l'année suivant la fin de gestion, à compter de l'exercice 2006.

RECOMMANDATION : *La Cour note avec intérêt que la procédure d'arrêté des comptes annuels de l'Etat a connu une amélioration significative pour la gestion 2003. La réduction des délais doit cependant se poursuivre afin de disposer de la balance générale des comptes au tout début du mois de mars. Cet objectif ambitieux implique de limiter encore le nombre*

d'écritures de correction, tout en développant la période d'inventaire qui devrait occuper l'essentiel du mois de février.

La Cour note, en revanche, que des progrès substantiels restent à réaliser pour se conformer aux dispositions des articles 15 IV.- et 46 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relatives à la publication des arrêtés de report et à l'obligation de dépôt du projet de loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année suivant la fin de gestion.

Les vérifications de la Cour

Les vérifications de la Cour ont consisté à examiner le certificat administratif de reprise des balances d'entrée concernant la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État signé par le directeur général de la comptabilité publique le 29 mars (au lieu du 10 avril 2003), 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, les comptes spéciaux du Trésor 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 2003.

III – LES OBSERVATIONS RELATIVES A LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE

Les observations faites dans la déclaration générale de conformité annexée au projet de loi de règlement du budget 2001 sur le nécessaire respect du principe d'intangibilité du bilan d'ouverture ont porté leurs fruits.

L'examen de la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État et du compte général de l'administration des finances pour l'exercice 2003 a confirmé les constatations faites pour l'exercice 2002 selon lesquelles il n'y a plus aucune modification des balances d'entrée à l'initiative des comptables. Les écritures d'inventaire qui ont été demandées par la Cour à la clôture des comptes 2003, à l'occasion des audits dont il a été rendu compte dans le rapport sur les comptes, ne mettent pas en cause le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture, car elles sont toutes passées par le compte de résultat et ont donné lieu à une rectification en balance de sortie 2002 selon un schéma comptable approprié. L'Etat s'est conformé ainsi au règlement du comité de la réglementation comptable n°99-03 du 29 avril 1999 relatif à la réécriture du plan comptable général et à la méthode préférentielle de la norme IPSAS n°3.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que la norme n°1 relative aux états financiers dans le recueil des normes de comptabilité publique soit complétée pour préciser les règles comptables applicables en cas de changement de méthode. Ce sujet revêtira une particulière importance pour le bilan d'ouverture de l'exercice 2006.*

La Cour a examiné les différents articles du projet de loi de règlement du budget 2003 et les documents qui lui sont annexés. Elle constate que la balance générale des comptes du CGAF pour 2003 ne comporte pas de différences 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. Pour les budgets annexes, 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 :

- les recettes et les dépenses du budget général comprises dans les développements du compte général s'élèvent respectivement à 290 238 871 324,47 € et à 346 954 069 255,90 € soit un excédent des dépenses sur les recettes égal à 56 715 197 931,43 € ; elles sont conformes aux résultats des comptes de gestion des comptables principaux (article 7 du projet de loi de règlement) ;
- les recettes et les dépenses nettes des budgets annexes, après affectation des résultats ou réalisation de l'équilibre, sont arrêtées dans les comptes des agents comptables et dans les comptes d'exécution des budgets annexes à des montants égaux, soit 18 013 378 147,63 € (article 8 du projet de loi de règlement) ;
- les opérations enregistrées aux comptes spéciaux du Trésor hors FMI dont les opérations se poursuivent en 2003 atteignent la somme de 86 615 288 344,22 € en dépenses et de 87 477 153 970,93 € en recettes (article 9-I du projet de loi de règlement)⁹⁵ ; il n'y a pas de compte clos cette année ;
- les soldes des comptes qui sont mentionnés aux articles 7 (résultat du budget général, soit -56 715 197 931,43 €), 9 III et 10 (remises de dettes aux pays les moins avancés par annulation des comptes de prêts, compte de pertes et bénéfices de change, comptes clos, soit un total de -669 268 770,99 €), 11 (pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État, soit un solde de -94 218 639,60 €) et 13 (perte en trésorerie de 99 823,26 € sur fonds bloqués de régies auprès d'ambassades) 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 ;
- le total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor, qui figure à l'article 15 du projet de loi de règlement et dont la décomposition est analysée dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003 (titre I-2, Les différents résultats de l'État), s'établit à 57 858 411 650,21 € contre un total de 52,075 Md€, 33,57 Md€ en 2001, 31,42 Md€ en 2000 et 35,89 Md€ en 1999.

95 Les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires hors FMI sont présentés en solde net.

DELIBERE

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 est 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 par celles-ci.

Étaient présents : MM. Logerot, premier président, Collinet, Delafosse, Gastinel, Cieutat, Carrez, Bénard, présidents de chambre. MM. Berger et Brunet, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Limouzin-Lamothe, Sallois, Giquel, Bonacossa, Bady, Billaud, Cretin, Berthet, de Mourgues, Malingre, Houri, Richard, Devaux, Rossignol, Candiard, Arnaud, Bayle, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Ganser, X-H. Martin, Mirabeau, Hernandez, Cardon, Théronde, Pallot, Briet, Cazanave, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Steyer, Lefas, Dupuy, Banquey, Gautier, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Dayries, MM. Phéline, Vialla, Tournier, Ténier, Rasera, Courtois, Mme Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, M. Cossin, conseillers maîtres ; MM. Audouin, Gleizes, Lemasson, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

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

Mme Démier et M. Perrin, secrétaires généraux adjoints, assuraient le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 10 juin 2004.

Signé : Patrick Lefas

conseiller maître, rapporteur

et François Logerot

Premier président

ANNEXE I: LE VOCABULAIRE DE LA COMPTABILITE

1) Les différentes comptabilités de l'Etat

La **comptabilité nationale** a pour but de mesurer les flux de biens et de services et les flux financiers entre la nation et l'extérieur d'une part, entre les composantes de la nation d'autre part. Ces composantes sont classifiées en secteurs. L'Etat est un sous-secteur des administrations publiques. Les informations qui nourrissent les comptes nationaux sont parfois des données comptables exhaustives, mais il s'agit le plus souvent de statistiques.

La **comptabilité générale** mesure le résultat global obtenu par une entité pour une période (en général, une année) et décrit la situation patrimoniale de cette entité à la fin de la période. La comptabilité générale implique un enregistrement exhaustif des opérations en partie double : chaque événement est noté sur deux comptes différents (par exemple, le remboursement d'un emprunt diminue la dette mais aussi les disponibilités). La notion de **comptabilité publique** fait référence aux normes de comptabilité générale s'appliquant aux personnes publiques. Dans la mesure où elle nécessite un enregistrement exhaustif des opérations, la comptabilité générale d'une entité peut s'appuyer, pour certains types d'opérations, sur des **comptabilités auxiliaires**.

L'article 27 de la loi organique du 1^{er} août 2001 rend deux autres comptabilités obligatoires pour l'Etat.

La **comptabilité des recettes et dépenses budgétaires** doit enregistrer les recettes et les dépenses respectivement au moment de l'encaissement et du décaissement (**comptabilité de gestion**), alors que la comptabilité générale prend en compte les produits et les charges au moment de la constatation des droits et obligations (**comptabilité d'exercice**).

La **comptabilité d'analyse des coûts** est un retraitement qui répartit les charges de l'entité non plus par nature mais par destination. Dans le cas de l'Etat, la répartition des coûts devra se faire par action. Elle se distingue de la **comptabilité analytique**, dans laquelle non seulement les charges mais aussi les produits sont répartis par destination.

2) Les états financiers de synthèse

- ***Le bilan***

Le **bilan** est un état comptable de synthèse qui décrit la situation patrimoniale d'une entité à une date donnée. Le bilan comprend l'actif et le passif. La différence entre les actifs et les passifs est la **situation nette** de l'entité.

Les **actifs** sont des valeurs positives conservées dans le patrimoine en vue de leur revente (valeur vénale) ou de leur utilisation (valeur d'usage) ; ils correspondent juridiquement à des droits et financièrement à des emplois. Du point de vue économique, une augmentation de l'actif traduit un enrichissement de l'entité.

Les **immobilisations** sont les actifs conservés durablement. Elles correspondent à la notion économique de capital fixe. Elles comprennent les **immobilisations corporelles** qui sont des actifs physiques identifiables (immeubles, matériels, etc.), les **immobilisations incorporelles** qui sont au contraire des éléments immatériels (brevets, par exemple) et les **immobilisations financières** qui prennent la forme de titres de participation ou de prêts et avances. Les

immobilisations corporelles et incorporelles sont enregistrées dans le bilan à leur valeur nette des **amortissements**. L'amortissement mesure la dépréciation annuelle subie par une immobilisation (liée à l'obsolescence ou à l'usure). En effet, une immobilisation est acquise pour plusieurs exercices. Sa valeur n'est donc pas une charge de l'exercice où elle est acquise, mais doit être étalée sur la durée de vie supposée de cette immobilisation (**durée d'amortissement**). La fraction passée en charge chaque année est la **dotation aux amortissements**. Lorsque une immobilisation est sortie du bilan, les amortissements sont diminués du montant enregistré au titre de cette immobilisation.

L'**actif circulant** (capital circulant, en économie) n'a pas vocation à rester durablement dans le patrimoine. Il comprend notamment les créances et les stocks. Enfin, l'actif comprend les valeurs positives de **trésorerie** (disponibilités en caisse ou mobilisables à très court terme).

Les **passifs** sont des valeurs négatives conservées dans le patrimoine en vue d'une restitution ultérieure ; ils correspondent juridiquement à des obligations et financièrement à des ressources. Du point de vue économique, une augmentation du passif traduit un appauvrissement de l'entité. Les **capitaux propres** ne seront restitués aux composantes de l'entité qu'à la dissolution de celle-ci. Cette notion ne s'applique pas à l'Etat. Les **dettes** seront au contraire restituées à des personnes morales extérieures. Enfin, le passif comprend les valeurs négatives de **trésorerie**, notamment pour l'Etat les liquidités susceptibles d'être réclamées à très court terme par les correspondants du Trésor.

Une **provision** permet d'enregistrer au bilan un appauvrissement aléatoire et réversible. La **provision pour dépréciation** constate la diminution de la valeur d'un actif. Elle se distingue de l'amortissement par le caractère aléatoire et réversible de cette diminution (alors que l'amortissement correspond à un phénomène d'usure, fatal et irréversible). La **provision pour risques et charges** est un passif dont le calendrier, les bénéficiaires et/ou le montant de la restitution ne sont pas connus avec certitude. Dans les deux cas, la provision est constituée par la constatation d'une charge au compte de résultat (**dotation aux provisions**). Si l'appauvrissement n'est plus anticipé, le montant de la provision peut être diminué en constatant un produit au compte de résultat (**reprise sur provisions**).

- ***Le compte de résultat***

Le **compte de résultat** retrace les flux qui modifient le patrimoine d'une entité au cours d'un exercice. Ces flux traduisent les nouveaux droits (**produits**) et les nouvelles obligations (**charges**) de l'entité imputables à la période sur laquelle est mesurée la variation du patrimoine. La naissance de ce droit ou de cette obligation peut être décalée par rapport à l'encaissement de la recette ou au décaissement de la dépense, au sens budgétaire.

Le **résultat** (ou résultat patrimonial) est la variation de ce patrimoine, la mesure de l'enrichissement ou de l'appauvrissement de l'entité au cours de l'exercice.

Le **résultat d'exploitation** (ou résultat de fonctionnement) retrace l'enrichissement ou l'appauvrissement en liaison avec l'objet social de l'entité.

Le **résultat financier** exprime l'enrichissement ou l'appauvrissement lié aux placements et au service des dettes financières de l'entité.

Le **résultat courant** est la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier.

Le **résultat exceptionnel** exprime un enrichissement ou un appauvrissement sans lien avec l'objet social de l'entité et qui n'a pas vocation à se reproduire. Cette notion, propre à la comptabilité française, n'a pas été reprise dans les normes comptables applicables à l'Etat à partir de 2006.

- ***Le tableau des flux de trésorerie***

Le bilan et le compte de résultat ne reflètent pas toutes les informations saisies en comptabilité. Le bilan ne mesure que des stocks de valeur à une date donnée, sans retracer les flux dont ils sont l'aboutissement. Le compte de résultat ne mentionne que les flux effectifs ou à venir qui ont un impact définitif sur le patrimoine. Au contraire, le **tableau des flux de trésorerie** recense de manière exhaustive tous les flux effectifs et montrent ainsi comment les ressources ont financé les emplois.

- ***L'annexe***

L'annexe est un document obligatoirement joint aux états financiers des sociétés anonymes. Elle présente des compléments d'information, des corrections et des explications qui permettent de comprendre les autres états financiers et de présenter une image fidèle de la situation de la société. Elle comprend notamment des données sur les méthodes comptables et leurs modifications éventuelles d'une année sur l'autre, et sur les engagements hors-bilan de la société. Les **engagements hors-bilan** sont des passifs possibles, ou probables mais dont l'évaluation est incertaine. Le compte général de l'administration des finances n'a pas d'annexe au sens strict. Néanmoins, diverses annexes du rapport de présentation donnent des informations disparates qui seraient situées dans l'annexe des états financiers d'une société.

3) La nomenclature actuelle des comptes de l'Etat

Les états financiers de synthèse sont obtenus par agrégation de comptes qui recensent les différentes opérations. La nomenclature de ces comptes est donnée pour les entreprises par le plan comptable général. Il prévoit neuf classes de comptes qui permettent l'enregistrement de l'ensemble des opérations. La nomenclature actuelle des comptes de l'Etat comprend aussi neuf classes de comptes, mais les opérations retracées et les modalités de passation des écritures s'écartent parfois sensiblement du plan comptable général.

La **classe 1** enregistre **le résultat et les dettes financières**. La **classe 2** comprend **les immobilisations**. La **classe 3** n'est pas utilisée pour la description des stocks, mais pour la description des **opérations internes du Trésor** (réseaux, services non personnalisés de l'Etat, budgets annexes, liaisons entre comptables). La **classe 4 (comptes de tiers)** décrit les créances et dettes diverses, et notamment les relations avec les correspondants et déposants du Trésor. La **classe 5** recouvre les **comptes financiers** (banques et caisse).

Les **classes 6 et 7** correspondent respectivement aux **comptes de charges et de produits**. Mais les écritures ne sont pas passées directement en partie double ; les comptes de classe 6 et 7 sont alimentés a posteriori en ventilant les recettes et les dépenses budgétaires (classe 9) sur les différents sous-comptes (on dit que les recettes et dépenses budgétaires sont "réfléchies" en comptabilité générale).

La **classe 8 (comptes spéciaux)** permet le suivi du hors-bilan de l'Etat (dette garantie; instruments financiers à terme).

La **classe 9** n'est pas une comptabilité analytique mais présente l'exécution des **opérations budgétaires** dans l'ordre même des annexes de la loi de finances.

ANNEXE II: L'ORGANISATION ACTUELLE DES CHAINES DE LA RECETTE ET DE LA DEPENSE

1) Les étapes des opérations de recettes et de dépenses

Les opérations de recettes et de dépenses sont autorisées par les lois de finances. Elles comprennent ensuite plusieurs étapes. **L'engagement** est l'acte juridique ou le fait matériel d'où résulte la dette ou la créance de l'Etat. **La liquidation** consiste, après l'exécution de ses obligations par la contrepartie de l'Etat, à vérifier la réalité de la dette ou de la créance (**constatation du service fait**), et à en arrêter le montant exact. **L'ordonnancement** est l'acte administratif qui donne l'ordre de payer la dépense ou de recouvrer la recette. Enfin, **le paiement** (dépenses) ou **le recouvrement** (recettes) correspondent aux opérations matérielles de décaissement et d'encaissement.

2) La répartition actuelle des rôles

Les **ordonnateurs** sont chargés des opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. Les engagements et les ordonnancements de dépenses peuvent être soumis à un visa individuel ou global du **contrôleur financier**⁹⁶. Les **comptables** procèdent au paiement ou au recouvrement. Les deux fonctions sont incompatibles (principe de séparation des ordonnateurs et des comptables). Avant de procéder au recouvrement, les comptables doivent vérifier l'autorisation de percevoir la recette et, dans la limite des éléments dont ils disposent, la mise en recouvrement des créances et la régularité des annulations et des réductions des ordres de recettes. Préalablement au paiement, ils contrôlent la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'imputation budgétaire, la validité de la créance (justification du service fait, exactitude des calculs de liquidation, intervention des contrôles réglementaires et production des justifications, application des règles de prescription et de déchéance) et le caractère libératoire du règlement.

3) Les régimes actuels de responsabilité des comptables et des ordonnateurs

Les comptes produits par les comptables publics sont jugés à intervalles réguliers par les juridictions financières (chambres régionales des comptes pour les collectivités territoriales; Cour des comptes pour l'Etat). Les comptables publics sont tenus de reverser aux organismes dont ils tiennent les comptes, les déficits ou manquants, les recettes non recouvrées ou les dépenses irrégulièrement payées, dès lors qu'ils n'ont pas accompli les contrôles prescrits par le règlement général de la comptabilité publique ou, pour les recettes, qu'ils n'ont pas accompli de démarches (diligences) suffisantes, tant que la recette était recouvrable. Cette obligation de versement (**débet**) peut être décidée par le ministre des finances ou le juge des comptes. Dans tous les cas, elle peut faire l'objet d'une **remise** par le ministre des finances. Toute personne (en particulier un ordonnateur) qui, sans avoir la qualité de comptable public, exerce ses attributions (**gestion de fait**), doit produire un compte au juge financier, pour lequel sa responsabilité est susceptible d'être engagée dans les mêmes cas qu'un véritable comptable public (ou comptable patent). Ce comptable de fait peut en outre se voir infliger une amende.

Les ordonnateurs et toutes autres personnes qui ne respectent pas les règles d'exécution des recettes et des dépenses peuvent aussi être déférés devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) qui peut les condamner à des amendes.

⁹⁶ Le contrôleur financier est un fonctionnaire des Finances placé auprès de chaque ministère. Dans les services déconcentrés, le contrôle financier est exercé par les trésoreries générales de région.

ANNEXE III: DISPOSITIONS DIVERSES DU PROJET DE LOI DE REGLEMENT

- *Transport au compte permanent des découverts du Trésor*

Tableau 11 - Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor

En euros

	Excédent de	
	Dépenses	Recettes
Résultat du Budget général	56 715 197 931,45	4 249 424,75
Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé annuellement	1 048 895 255,92	
Remises de dettes aux pays les moins avancés	94 218 639,60	
Pertes et profits sur emprunts et engagements	99 823,26	
Résultat net des comptes spéciaux clos au 31 décembre 2003		375 377 060,18
Totaux	57 858 411 650,21	379 626 484,93
Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor	57 478 785 165,28	

Conformément à l'article 35 de la loi organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de règlement des lois de finances pour 2003 propose le transfert du résultat définitif de l'année au compte permanent des découverts du Trésor, pour un montant de 57 478 785 165,28 €.

- *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* ».

Résultat net des comptes spéciaux en activité soldés annuellement

Le compte d'opérations monétaires n° 906-01 « *Pertes et bénéfices de change* » se solde en 2003 par un excédent de recettes de 4 249 424,75 €, porté en atténuation du découvert du Trésor.

Résultat net sur les comptes spéciaux clos au 31 décembre 2003

Le compte 902-00 « *Fonds national de l'eau* » ouvert par le I de l'article 58 de la loi de n° 99-1172 du 30 décembre 1999 est clos au 31 décembre 2003 par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2004. Le solde de ce compte (398 949 423,39 €) est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

Le compte 902-20 « *Fonds national pour le développement de vie associative* » créé par l'article 62 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 portant loi de finances est clos au 31 décembre 2003 par l'article 39 de la loi de finances pour 2004. Le solde de ce compte (2 745 382,83 €) est transporté en atténuation des découverts du Trésor.

Le compte 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base » créé par l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 1972 (n° 72-1147 du 23 décembre 1972) est clos au 31 décembre 2003 par le I de l'article 47 de la loi de finances pour 2004. Le solde de ce compte (-26 317 746,04 €) est transporté en augmentation des découverts du Trésor.

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

Au total, 375 377 060,18 € sont transportés en atténuation des découverts du Trésor.

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 2003, pour 1 048,9 M€ (voir ci-dessous).

• ***Pertes en trésorerie sur fonds bloqués de régie auprès des ambassades***

Conformément à l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances disposant que le résultat de l'année comprend notamment « *les profits et pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique* », une perte totale en trésorerie de 99 823,26 €, correspondant à des fonds bloqués et devenus inconvertibles, est transportée en augmentation des découverts du Trésor.

• ***Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État***

Le résultat dégagé par les opérations relatives aux emprunts et engagements de l'Etat est porté en augmentation des découverts du Trésor pour un montant net de 94 218 639,60 €. Ces opérations comprennent les annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du trésor pour 21,8 M€, la part annuelle des décotes et des suppléments résultant des indexations pour 989,0 M€, la part annuelle des primes pour 1 218,2 M€, les pertes et profits à la suite des opérations de rachats pour respectivement 339 M€ et 34 M€ et les profits divers sur emprunts et engagement pour 3,3 M€.

• ***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.

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 0,55 M€ correspondant à la part en capital des annuités de prêts accordées aux Comores et au Bangladesh, échues en 2003. Le montant des remises de dettes successivement effectuées depuis 1980 atteindra ainsi 143,4 M€, dont 104,2 M€ en capital et 39,2 M€ en intérêts.

Remises consenties en application des décisions prises au « sommet de Toronto », complétées par les accords dits « termes de Naples, de Cologne et de Lyon»

A l'issue du sommet des sept grands pays industriels réunis à Toronto en juin 1988, les États membres du Club de Paris ont décidé d'accorder aux pays en développement les plus pauvres et les plus endettés de nouvelles conditions d'allégement de leur dette. Le transport au compte permanent des découverts du Trésor s'établit à 932,2 M€ au titre du capital remis sur les « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » suivis au compte n° 903-17, géré par la Banque de France.

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. 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'Etat (article 51 précité - alinéa 3). Elles concernent également des prêts de refinancement accordés par l'Etat 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'Etat. Le montant total transporté en 2003 au compte permanent des découverts du trésor s'établit à 33,21 M€ dont 32,61 M€ au titre de Dakar I et 0,61 M€ au titre de Dakar II.

Remises consenties dans le cadre des accords de Yaoundé

L'article 82 - II de la loi de finances rectificative pour 2001 autorise le ministre de l'économie et des finances « *à prendre les mesures nécessaires en vue des remises de dettes consenties par la France aux pays pauvres très endettés* ». Ces pays doivent satisfaire aux critères du fonds monétaire international et de la Banque mondiale au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. La limite de ces remises de dettes est fixée à 1 000 M€. Le montant total transporté au découvert au titre de ces remises de dettes s'élève à 34,9 M€, composés de 18,5 M€ en capital et de 16,4 M€ en intérêts. Les pays bénéficiant de ces mesures en 2003 sont le Niger pour 23,98 M€, Madagascar pour 6,58 M€, la Mauritanie pour 4,31 M€ et le Tanzanie pour 28 000 €.

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. Parmi les prêts gérés par la Banque de France (au compte 903-17), le Pérou bénéficie d'une annulation de 1,59 M€ composée de 0,9 M€ en capital et 0,7 M€ en intérêts.

17ème Conférence des chefs d'Etat 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 (609,8 M€), l'annulation totale ou partielle de dettes du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire et du Gabon. Le IV de l'article 9 de la loi de règlement pour 2000 a ramené ce plafond à 2,37 MdF (360,8 M€). Le Gabon bénéficie d'une remise de dette d'un montant de 46,5 M€ composée de 42,4 M€ de capital et 4,1 M€ d'intérêts.

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

Gestion de fait «Association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris» (AMAM).

Au cours des années 1994 à 1996, plusieurs organismes, notamment la chambre de commerce et d'industrie de Paris, ont versé à l'association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris, des concours financiers destinés à régler différentes dépenses de fonctionnement de ce tribunal. La Cour des comptes a estimé que, s'agissant de versements ayant pour objet de participer au fonctionnement d'un service de l'Etat, seul un comptable public était habilité à les recevoir et à exécuter les dépenses correspondantes et que leur maniement sans titre légal était constitutif de gestions de fait. Après avoir déclaré cette gestion de fait, la Cour a examiné les comptes qui lui étaient produits ; elle a considéré que les dépenses décrites dans ces comptes étaient à la fois égales aux recettes et régulièrement justifiées⁹⁷. Elle les a donc allouées provisoirement sous réserve qu'elles soient reconnues comme ayant été exécutés dans l'intérêt de l'Etat. C'est cette reconnaissance, équivalente à une ouverture rétroactive des crédits, qui est sollicitée du Parlement dans l'article 13-IV du projet de loi de règlement.

Gestion de fait «Ambassade de France auprès du sultanat d'Oman».

Au cours des années 1990 et 1991, la régie de l'ambassade de France auprès du sultanat d'Oman a versé à divers bénéficiaires des sommes correspondant à des prestations fictives (travaux, aménagement de jardin, frais de fonctionnement...), que ceux-ci viraient ensuite à un compte bancaire ouvert au nom du régisseur et du conseiller culturel. Ceux-ci les utilisaient au

⁹⁷ 26 148,38 €

règlement d'autres dépenses. La Cour, considérant que les mandats correspondant à ces prestations fictives étaient eux-mêmes fictifs, a déclaré le régisseur et le conseiller culturel, gestionnaires de fait. Au vu du compte produit par les intéressés, elle a fixé la ligne de compte des opérations, à titre provisoire, à 43 368,79 € en recettes et à 32 029,86 € en dépenses, le solde, soit 11 338,93 € ayant été reversé au Trésor public. Elle a donc alloué provisoirement les dépenses de la gestion de fait à hauteur de 32 029,86 € sous réserve qu'elles soient reconnues comme ayant été faites dans l'intérêt de l'Etat. C'est cette reconnaissance, équivalente à une ouverture de crédits, qui est sollicitée du Parlement dans l'article 13-alinéa I du projet de loi de règlement.

Gestion de fait «mission d'assistance militaire au Tchad»

En application d'une convention conclue en 1993 entre le gouvernement français et la république du Tchad, une somme de 750 millions de francs CFA a été décaissée pour le règlement des soldes des troupes tchadiennes. Toutefois, seuls 669 830 000 francs CFA ont été réellement utilisés à cette fin, le solde, soit 80 170 000 francs CFA étant conservé par le chef de la mission militaire au Tchad. Celui-ci a utilisé ces sommes à des fins différentes de celles prévues par la convention, même si celles-ci bénéficient à des personnels ou à des structures relevant de l'armée tchadienne. Considérant que le chef de la mission militaire, en ne reversant pas ce solde dans les caisses du payeur de France à N'Djamena, a détenu et manié les fonds correspondants dans des conditions non conformes à l'habilitation qui lui était confiée et se trouvait ainsi dépourvu de titre pour effectuer les dites opérations, la Cour l'a déclaré comptable de fait. Au vu du compte établit par l'intéressé, la Cour a fixé à titre provisoire la ligne de compte à 122 218,38 € en recettes (soit 801 700 F ou 80 170.000 francs CFA) et à 121 959,21 € (soit 800 000 F ou 80.000.000 francs CFA) en dépenses, compte tenu des justificatifs produits. Le solde de 259,17 € (soit 1 700 F ou 170 000 francs CFA) a été reversé dans la caisse du Trésor public. La Cour, qui n'a prononcé aucune amende, a ainsi alloué les dépenses provisoirement à hauteur de 121 959,21 €, sous réserve qu'elles soient reconnues comme ayant été exécutées dans l'intérêt de l'Etat. C'est cette reconnaissance, équivalente à une ouverture rétroactive des crédits, qui est sollicitée du Parlement l'article 13-II du projet de loi de règlement.

Gestion de fait «services officiels du tourisme français aux Pays-Bas»

Entre 1984 et 1988, le représentant des services officiels du tourisme français aux Pays-Bas avait encaissé diverses recettes (versements de la sécurité sociale néerlandaise, produit de la vente d'objets usagés, remboursement d'avances consenties au personnel ou à lui-même...) au moyens desquelles il avait payé différents frais de fonctionnement du service et des avances au personnel et à lui-même. La Cour considérant que ces recettes et ces dépenses constituaient des opérations relevant du Trésor public et auraient donc dû être réalisées par la régie d'avances et de recettes instituée auprès du Consulat général à Amsterdam pour le compte du Trésorier payeur général pour l'étranger a déclaré le chef du service comptable de fait pour s'être immiscé sans titre dans ces opérations. Au vu du compte produit par l'intéressé, elle a fixé à titre provisoire la ligne de compte à 69 810,07 florins en recettes (31 678,43 €) et à 56 025,67 florins en dépenses (25 423,34 €), dégageant un solde de 13 784,40 florins, soit 6 255,09 €. La Cour a constaté le versement de ce solde ainsi que le paiement par l'intéressé de l'amende de 3 000 francs (457,35 €) à laquelle elle l'avait condamné. Elle a donc alloué les dépenses provisoirement, à hauteur de 25 423,34 €, sous réserve qu'elles soient reconnues comme ayant été faites dans l'intérêt de l'Etat. C'est cette reconnaissance, équivalente à une ouverture rétroactive de crédits, qui est sollicitée du Parlement à l'article 13-III du projet de loi de règlement.

ANNEXE IV: LES DETTES DE L'ETAT AUPRES DE SES FOURNISSEURS PUBLICS

Chaque année, la Cour recueille, auprès d'un certain nombre d'entreprises, services, ou établissements publics facturant à l'Etat fournitures ou prestations, des éléments d'information sur le montant des créances commerciales afférentes. La Cour a cette année élargi son enquête aux 40 entreprises « de premier rang » jugées « économiquement significatives » par le Haut Conseil du Secteur public, auxquelles elle ajoute 3 fournisseurs de moindre surface, mais forts créanciers traditionnels (Documentation française, Imprimerie nationale, UGAP).

Le tableau ci-après présente les créances par entreprises et par montants décroissants⁹⁸.

Tableau 12 - Créesances sur l'Etat, par montant décroissant (M€)

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

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

⁹⁸ Il doit être lu avec précaution. Electricité de France (comme Gaz de France avant 2003) ne distingue pas l'Etat des autres collectivités publiques: sa créance, présentée à part, ne peut être agrégée. Certaines données 2002 sont indisponibles, ou incertaines. Les entreprises identifient souvent leurs débiteurs différemment de la nomenclature administrative et budgétaire. Enfin, la distinction entre créances correspondant à des facturations et autres créances n'est pas toujours aisée.

Au 31 décembre 2003, les dettes commerciales de l'Etat auprès des fournisseurs publics interrogés s'élevaient à 807 M€ hors EDF, contre 585 M€ au 31 décembre 2002. En tenant compte de la part de l'Etat, non déterminée, dans les 178 M€ de créances d'EDF (en baisse depuis 2002), ainsi que de l'existence probable de créances d'autres fournisseurs non retenus dans l'enquête, la dette globale de l'Etat est assez proche du milliard d'Euros en 2003. Pour les entreprises dont les données 2002 sont connues à périmètre égal, cette dette a augmenté de près de 29% en un an. La tendance est donc à la hausse de la dette commerciale de l'Etat, qui s'analyse comme un transfert d'une partie de son déficit courant sur les comptes de ses fournisseurs.

Hors EDF, huit entreprises détiennent 95% des créances. Les deux premières (GIAT et SNECMA: 61% du total) relèvent du seul ministère de la **défense**, qui reste de loin le principal débiteur : il représente par ailleurs 92% des créances pour AREVA, 50% pour Air-France, 27% pour l'UGAP 17% pour France-Télécom... Le second débiteur est le ministère de l'**intérieur** (dont les préfectures) : 95% des créances de la RATP (dont les ¾ au titre de la préfecture de police) plus de 60% pour Aéroports de Paris, 48% pour l'Imprimerie nationale (dont 40% de la préfecture de police), 28% pour l'UGAP, 16% pour La Poste, 13% pour France-Télécom. Paradoxalement, les deux ministères prioritairement dotés (**défense** et **intérieur**) ne s'acquittent pas en temps voulu de leurs dettes. La Cour juge toujours préoccupante la dette considérable et ancienne (antérieure à 2002 en majorité) de la préfecture de police.

Les créances de plusieurs entreprises évoluent de façon défavorable : outre celles dépendant quasi-exclusivement d'un seul acheteur, la **défense** (SNECMA, qui fait plus que quadrupler, et AREVA, qui triple), celle du CEA double (principalement au titre du périmètre **jeunesse, éducation, recherche**) ; celle d'Aéroports de Paris augmente plus que la moyenne.

On note en revanche que le recouvrement s'est nettement amélioré dans certaines entreprises fortement créditrices : La Poste (les ministères de la **culture** et de l'**économie et des finances**, principaux débiteurs, ayant des dettes majoritairement antérieures à 2002) ; l'Imprimerie nationale (grâce notamment à une convention pour le règlement des créances 1994-2001) ; l'UGAP ; France-Télécom (dont les principaux débiteurs sont les ministères de l'**économie et des finances**, et de la **justice**).

GLOSSAIRE

ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACIP	Agence comptable des impôts de Paris
ACOFA	Agence centrale des organismes de financement agricole
ACSIA	Agence comptable des services industriels de l'armement
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence française de développement
AFT	Agence France Trésor
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APE	Agence des participations de l'Etat
BEI	Banque européenne d'investissement
BTAN	Bons du trésor à taux annuels
BTF	Bons du Trésor à taux fixe
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CCP	Comptes chèques postaux
CCR	Caisse centrale de réassurance
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CFDI	Caisse française de développement industriel
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CHD	Contrôle hiérarchisé de la dépense
CIP	Compte d'imputation provisoire
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNC	Conseil national de la comptabilité
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DCM	Département comptable ministériel
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGE	Direction des grandes entreprises
DGI	Direction générale des impôts
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat
DIT	Département informatique du Trésor
DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
DRB	Direction de la réforme budgétaire
EDF	Electricité de France
EPFR	Etablissement de financement et de restructuration
EPRART	Etablissement public de restructuration et d'aménagement de Roubaix-Tourcoing
EPRD	Etablissement public de réalisation et de défaillance
ERAP	Entreprise de recherches et d'activités pétrolières
GDF	Gaz de France
HLM	Habitation à loyer modéré
IAS	International accounting standards (anciennes "normes comptables internationales")
IASB	International accounting standards board (conseil des normes comptables internationales)
IASC	International accounting standards committee
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IFAC	International federation of accountants (fédération internationale des comptables)
IFRS	International financial reporting standards (nouvelles "normes internationales sur les états financiers")
INDIA	Infocentre national sur la dépense et informations associées
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques

INTOSAI	International organization of supreme audit institutions (organisation internationale des institutions supérieures de contrôle)
IR	Impôt sur le revenu
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
LEP	Livret d'épargne populaire
LFM	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEC	Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle
OAT	Obligations assimilables du Trésor
OAT€i	Obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation européenne
OATi	Obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (française)
OCPVM	Organismes de placement collectif en valeurs mobilières
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
PC	Pôle comptable
PGI	Progiciel de gestion intégré
PIB	Produit intérieur brut
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RGF	Recette générale des finances
RRDDIP	Recette générale des douanes et des droits indirects de Paris
SCN	Service à compétence nationale
SH	Situation hebdomadaire
SICAV	Société d'investissement à capital variable
SICE	Système d'information comptable de l'Etat
SMOT	Situation mensuelle des opérations du Trésor
SOFARIS	?
SROT	Situation résumée des opérations du Trésor
TG	Trésorerie générale
TGPE	Tableau général des propriétés de l'Etat
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TPG	Trésorier payeur général
TS	Taxe sur les salaires
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

INDEX

A

ACCORD, 1, 24, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 53, 81, 82, 83, 89, 90, 91, 92, 95
 ACCORD 2, 24, 35, 41, 42, 45, 89, 90
 ACCT, 28, 29, 31, 32, 61, 63, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 78, 80, 81, 82, 88, 89, 91, 92
 ACIP, 28
 ACOFA, 10
 ACSIA, 28, 30
 ADEME, 67
 AFD, 8, 18
 AFT, 68, 69, 74, 76, 78
 Agence comptable centrale du Trésor, 61
 Agence des participations de l'Etat, 61
 Agence France Trésor, 68, 78
 ALSTOM, 8, 18, 77
 ANAH, 67
 ANPE, 67
 APE, 61, 62, 63

B

Banque européenne d'investissement, 18
 BEI, 18, 21, 77
 BTAN, 11, 68, 85
 BTF, 11, 68, 85

C

CADES, 8, 62
 Caisse centrale de réassurance, 20, 67
 Caisse d'amortissement de la dette sociale, 8
 Caisse des dépôts et consignations, 11, 18, 61
 CCP, 11
 CCR, 20
 CDC, 18, 20, 67, 73, 77
 CEA, 67, 109
 CFDI, 18, 77
 CGAF, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 22, 28, 30, 53, 64, 77, 79, 80, 84, 85, 86, 88, 90, 91, 92, 93, 96, 97
 CGL, 2, 61, 64, 81, 88, 89
 Club de Paris, 8, 93, 105
 CNASEA, 67
 CNC, 26, 27
 CNUCED, 8, 93, 104
 COFACE, 19, 21, 63, 67

D

DATAR, 44
 DCM, 29, 30, 33, 52
 DGCP, 13, 14, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 38, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 69, 71, 72, 73, 74, 81, 82, 85, 88, 89, 92
 DGDDI, 28, 58, 59, 81, 82, 83
 DGE, 58, 81

DGI, 21, 28, 38, 53, 58, 59, 81, 82
 DIRE, 44
 DIT, 51, 52, 89
 DMGPSE, 44
 DRB, 25, 27, 29, 35, 44, 55

E

EPFR, 8, 72
 EPRART, 74
 EPRD, 8
 ERAF, 13, 18

F

FMI, 8, 69, 97
 France Télécom, 8, 13, 62

G

Gaz de France, 8, 107

I

IASB, 26
 IEDOM, 75
 IFAC, 26, 47, 64
 IFRS, 26
 INDIA, 38, 40
 IPSAS, 26, 79, 96
 IR, 56, 57
 IS, 56, 57
 ISF, 56

J

LEP, 20

L

MAEC, 31

M

Natexis, 8, 19, 105

O

OAT, 11, 68, 69, 71, 82, 85
 ODAC, 66, 67
 OPCVM, 11

P

PAC, 10
PAY, 51, 52
PC, 29
PGI, 35, 36, 40, 42
PGT, 28, 30, 52, 71
PIB, 13, 22
Pôle comptable, 29, 30

R

RGCP, 28, 30, 33, 51
RRDDIP, 28

S

SCN ACCORD, 35, 37, 40
SEC 95, 67
SEMIMAGES, 21
Situation mensuelle des opérations du Trésor, 10
Situation résumée des opérations du Trésor, 10
SLR, 51
SMOT, 10
Société de développement régional Picardex, 21
SROT, 10, 11, 28, 85, 86

T

TCC, 2, 61, 64, 88, 91, 95
TG, 29, 30, 32
TGPE, 42, 53, 55
TIPP, 9, 56, 57, 58
TPG, 28, 29, 30
Trésor public, 10, 11, 14, 20, 32, 33, 51, 64, 66, 71,
73, 78, 84, 85
TS, 56, 57
TVA, 5, 9, 12, 56, 57, 58, 69, 71, 82, 83

U

UGAP, 107, 108, 109
UNEDIC, 18
UNESCO, 18

RAPPORT

SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN VUE DU RÈGLEMENT DU BUDGET DE L'EXERCICE 2003

suivi des réponses des administrations

RAPPORT SUR LES RÉSULTATS ET LA GESTION BUDGÉTAIRE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
TITRE 1 - LES RÉSULTATS DE L'ETAT	5
I - LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ETAT.....	6
II - LE DÉFICIT DE L'ETAT EN COMPTABILITÉ NATIONALE.....	8
A - <i>Le mode de calcul du déficit selon les règles européennes</i>	8
B - <i>Les corrections de droits constatés</i>	8
C - <i>Les opérations budgétaires reclassées en opérations financières ou de patrimoine.....</i>	10
D - <i>Les opérations non budgétaires ayant une incidence sur le déficit.....</i>	11
E - <i>Les gains d'intérêts des contrats d'échange de taux d'intérêt</i>	12
III - LE RÉSULTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE AU SENS DU CGAF.....	12
A - <i>Evolutions comparées du résultat en comptabilité générale et du solde d'exécution budgétaire</i>	13
B - <i>Différences de méthodes entre la comptabilité générale et la comptabilité nationale</i>	14
TITRE 2 - LES RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES	16
I - LES RECETTES.....	16
A - <i>Recettes fiscales.....</i>	17
B - <i>Recettes non fiscales et fonds de concours</i>	22
II - LES DÉPENSES	30
A - <i>Dette de l'Etat et dépenses en atténuation de recettes</i>	31
B - <i>Les autorisations d'emplois et les dépenses de personnel.....</i>	33
C - <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	41
D - <i>Les dépenses d'intervention</i>	42
E - <i>Les dépenses en capital</i>	47
F - <i>Les pouvoirs publics.....</i>	53
III - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.....	56
A - <i>Les comptes spéciaux du Trésor : structure et évolution financière</i>	56
B - <i>Les comptes spéciaux du Trésor gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.....</i>	57
IV - LES BUDGETS ANNEXES	60
A - <i>Le BAPSA : des reports de charges sur 2004.....</i>	60
B - <i>Les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération : vers une évolution de leur statut.....</i>	62
TITRE 3 - LES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE.....	63
A - <i>L'évolution des taux en 2003.....</i>	63
B - <i>Le tableau des flux de trésorerie</i>	64
C - <i>Les ressources de trésorerie.....</i>	65
D - <i>Les faits marquants de la gestion.....</i>	67
TITRE 4 - LA RÉGULARITÉ DE LA GESTION	70
I - LA GESTION DES AUTORISATIONS DE TRÉSORERIE	70
A - <i>La régularité au regard des règles applicables en 2003</i>	70
B - <i>Le plafond de la variation de la dette négociable à plus d'un an en fin d'année</i>	71
II - LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES	72
A - <i>Le budget de l'Etat reste difficile à lire</i>	72
B - <i>Des entorses au principe de sincérité budgétaire.....</i>	72
C - <i>Une exécution fortement marquée par la régulation.....</i>	75
III - LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE.....	78
A - <i>Les comptes d'imputation provisoire</i>	78
B - <i>Les opérations de la période complémentaire.....</i>	79

TITRE 5 - LES RELATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT.....	80
I - LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	80
II - LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE	83
<i>A - Prélèvement sur recettes au profit de l'UE</i>	83
<i>B - Fonds de concours en provenance de l'UE.....</i>	86
<i>C - Autres opérations budgétaires découlant de textes ou décisions de l'UE.....</i>	88
TITRE 6 - SYNTHÈSES MINISTÉRIELLES.....	92
I - ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE	92
<i>A - Le MINEFI demeure confronté à la problématique de la réforme de ses réseaux déconcentrés et de l'allègement de ses charges de fonctionnement.....</i>	92
<i>B - Une contrainte budgétaire qui n'a épargné aucune direction du ministère.....</i>	93
II - INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LIBERTÉS LOCALES	98
<i>A - La politique de surnombres concernant les gardiens de la police nationale</i>	99
<i>B - La régression des effectifs des adjoints de sécurité malgré la pérennisation de leurs emplois. 100</i>	100
<i>C - L'identification de la capacité opérationnelle reste incertaine.....</i>	101
<i>D - Le suivi de la répartition des effectifs opérationnels</i>	102
III - JEUNESSE ET ENSEIGNEMENT SCOLAIRE.....	104
<i>A - Une faible augmentation des crédits ouverts.....</i>	104
<i>B - Un budget de personnel.....</i>	105
<i>C - Les dépenses d'investissement sont faibles</i>	107
<i>D - Une régulation budgétaire sans incidence notable.....</i>	107
IV - RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	108
<i>A - Une future mission plus large que l'addition des deux sections budgétaires telles que définies en janvier 2004</i>	108
<i>B - Une progression des dépenses plus rapide que celle des crédits votés</i>	109
<i>C - Une régulation budgétaire aux effets différents dans les deux sections budgétaires</i>	112
V - JUSTICE	115
<i>A - Le ministère de la justice est soumis à une demande sociale croissante</i>	115
<i>B - la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'intervention reste problématique.....</i>	116
<i>C - Une augmentation massive des moyens d'équipement.....</i>	120
VI - OUTRE MER	122
<i>A - Un budget d'intervention et d'investissement.....</i>	122
<i>B - Un budget en évolution.....</i>	123
VII - PREMIER MINISTRE : SERVICES GÉNÉRAUX	126
<i>A - Le budget des services généraux du Premier ministre</i>	126
<i>B - Le budget annexe des Journaux officiels</i>	128
VIII - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	131
<i>A - Une politique qui repose sur des dépenses budgétaires et des exonérations fiscales et sociales</i>	131
<i>B - Des dotations et des dépenses en baisse.....</i>	133
IX - SANTÉ, FAMILLE, PERSONNES HANDICAPÉES ET SOLIDARITÉ	137
<i>A - Un budget finançant les principaux dispositifs de solidarité.....</i>	137
<i>B - Les tensions engendrées par la progression des dépenses obligatoires.....</i>	141
X - VILLE ET RÉNOVATION URBAINE.....	147
<i>A - Le budget initial s'est stabilisé en 2003</i>	147
<i>B - La gestion des crédits traduit une meilleure adéquation entre crédits et dépenses.....</i>	148
<i>C - Les difficultés des objectifs pluriannuels.....</i>	150

XI - MISES À JOUR CONCERNANT LES MINISTÈRES TRAITÉS DANS LES RAPPORTS SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES 2001 ET 2002	152
<i>A - Affaires étrangères</i>	<i>152</i>
<i>B - Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales.....</i>	<i>154</i>
<i>C - Culture et communication</i>	<i>156</i>
<i>D - Ecologie et développement durable</i>	<i>157</i>
<i>E - Equipement, transports, logement, tourisme et mer.....</i>	<i>159</i>
<i>F - Budget annexe de l'aviation civile (BAAC)</i>	<i>166</i>
<i>G - Sports</i>	<i>168</i>
<i>H - Travail.....</i>	<i>169</i>
<i>I - Défense et anciens combattants.....</i>	<i>172</i>
TITRE 7 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001.....	176
I - COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	176
<i>A - Des calendriers très étalés dans le temps.....</i>	<i>176</i>
<i>B - L'absence de lien réforme budgétaire-gestion de la performance</i>	<i>177</i>
<i>C - L'importance accordée à la gestion des ressources humaines</i>	<i>178</i>
II - L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	180
<i>A - La réforme budgétaire.....</i>	<i>180</i>
<i>B - La réforme de la gestion publique.....</i>	<i>192</i>
<i>C - La réforme de la gestion des ressources humaines</i>	<i>204</i>
<i>D - Réforme budgétaire et réforme de l'Etat</i>	<i>208</i>
ANNEXES	211
I. RÉSULTAT EN LOI DE RÈGLEMENT.....	211
II. CREDITS ET DEPENSES 2002 – 2003	212
III. DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRE ET MINISTÈRE - 2003	213
IV. TITRE III – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES NETTES - 2003	214
V. TITRE IV – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES NETTES - 2003	215
VI. TITRE V – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES NETTES - 2003	216
VII. TITRE VI – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES NETTES - 2003	217
VIII. SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ACCORDÉES AUX COMMUNES	218
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS	220
GLOSSAIRE	I
INDEX.....	I

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 -	Les trois résultats de type budgétaire (hors FMI-FSC).....	6
Tableau 2 -	Passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit notifié	8
Tableau 3 -	Passage du solde budgétaire au résultat en comptabilité générale	13
Tableau 4 -	Les retraitements en comptabilité nationale et en comptabilité générale en 2003	14
Tableau 5 -	Recettes fiscales - Evolution spontanée et mesures nouvelles.....	18
Tableau 6 -	Recettes fiscales - Effet comparé de la conjoncture et des mesures nouvelles sur l'exécution 2003	18
Tableau 7 -	Recettes fiscales - Exécution par rapport aux prévisions successives pour les principales lignes de recettes	19
Tableau 8 -	Ecarts entre prévision et exécution sur les remboursements et dégrèvements.....	21
Tableau 9 -	Recettes non fiscales et fonds de concours	23
Tableau 10 -	Evolution du nombre de fonds de concours	27
Tableau 11 -	Principaux fonds de concours « hors Europe »	29
Tableau 12 -	Evolution des dépenses du budget général.....	30
Tableau 13 -	Autorisations d'emplois, ministères et budgets annexes	33
Tableau 14 -	Évolution des emplois en LFI : effectifs autorisés au 31 décembre 2003	34
Tableau 15 -	Dépenses de personnel (défense comprise).....	38
Tableau 16 -	Dépenses de personnel de la jeunesse et l'enseignement scolaire	39
Tableau 17 -	Répartition des dépenses de fonctionnement 2003 - hors personnel (défense comprise).....	41
Tableau 18 -	Dépenses du titre IV - répartition par type d'intervention - 1999-2003.....	42
Tableau 19 -	Augmentation des dépenses en capital par rapport à 2002.....	47
Tableau 20 -	Modifications législatives et réglementaires des CP en 2003.....	49
Tableau 21 -	Dépenses nettes des titres V, VI et VII.....	50
Tableau 22 -	Dotations initiales en autorisations de programme des titres V et VI.....	51
Tableau 23 -	Ouvertures et engagements des AP en cours de gestion.....	52
Tableau 24 -	Evolution des dépenses du titre II – 2000-2003.	53
Tableau 25 -	Comptes spéciaux du Trésor - Résultats d'exécution 2003	56
Tableau 26 -	Opérations définitives des budgets annexes	60
Tableau 27 -	Evolution des taux du marché monétaire en 2003.....	63
Tableau 28 -	Tableau des flux de trésorerie de l'Etat.....	65
Tableau 29 -	Ressources nettes de financement 2003 – prévision et réalisation	65
Tableau 30 -	Encours journalier moyen des opérations de gestion active de la trésorerie (2003).....	69
Tableau 31 -	Détail des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales – répartition sous et hors enveloppe	81
Tableau 32 -	Rappel des principales règles de fixation des ressources propres de l'UE	83
Tableau 33 -	Evolution du montant des ressources à verser à l'UE	84
Tableau 34 -	Evaluation du prélèvement 2003 au profit de l'UE	85
Tableau 35 -	Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre PLF et exécution.....	85
Tableau 36 -	Récapitulation des fonds de concours reçus du budget communautaire	86
Tableau 37 -	Fonds de concours reçus du FEOGA-Garantie en flux de trésorerie.....	87
Tableau 38 -	Fonds de concours reçus des fonds structurels européens.....	88
Tableau 39 -	Financement du FED (inclus, depuis la LFI 2002, dans le chapitre 68-02 du ministère des affaires étrangères)	89
Tableau 40 -	Evolution des crédits LFI et des dépenses nettes du MINEFI.....	93
Tableau 41 -	Police nationale - Surnombres dans le corps de maîtrise et d'application.....	99
Tableau 42 -	Police nationale - Effectifs des adjoints de sécurité (ADS) depuis 1998	100
Tableau 43 -	Police nationale - Emplois autorisés et effectifs réels en 2003.....	101
Tableau 44 -	Evolution des retraites et prévisions pour les personnels actifs de la police nationale entre 2001 et 2003.....	102
Tableau 45 -	Les chiffres clés de la section jeunesse et enseignement scolaire (public, privé et post-baccalauréat)	104
Tableau 46 -	Jeunesse et enseignement scolaire – LFI et crédits ouverts.....	104
Tableau 47 -	Jeunesse et enseignement scolaire – Modifications des crédits en cours de gestion ...	105
Tableau 48 -	Jeunesse et enseignement scolaire - Crédits ouverts en LFI sur dépenses ordinaires..	106

Tableau 49 -	Jeunesse et enseignement scolaire - Flux des départs à la retraite et nombre de pensionnés.....	107
Tableau 50 -	Recherche et enseignement supérieur - Périmètre des sections actuelles et de la future mission.....	108
Tableau 51 -	Enseignement supérieur - Dépenses ordinaires et crédits de paiement disponibles en 2003.....	110
Tableau 52 -	Justice - Evolution des emplois budgétaires.....	115
Tableau 53 -	Justice - Effectifs réels au 31/12/03 (ETP, y compris surnombres autorisés en LFI)..	117
Tableau 54 -	Justice - Personnels non titulaires rémunérés sur les chapitres de rémunération des emplois budgétaires	118
Tableau 55 -	Justice - Evolution des dépenses de rémunération principale et des effectifs du chapitre 31-90.....	118
Tableau 56 -	Justice - Evolution des AP du titre V en LFI.....	120
Tableau 57 -	Justice - Utilisation des AP du chapitre 57-60	121
Tableau 58 -	Outre-mer - Evolution de l'effectif du SMA de 2000 à 2003.....	122
Tableau 59 -	JO - Exécution des dépenses et des recettes	130
Tableau 60 -	Aménagement du territoire - Indicateurs relatifs à l'activité d'attribution de la PAT .	132
Tableau 61 -	Aménagement du territoire - Crédits initiaux et crédits ouverts (dépenses ordinaires et crédits de paiement)	134
Tableau 62 -	Aménagement du territoire - Autorisations de programme votées en loi de finances initiale et réellement ouvertes pour une affectation	134
Tableau 63 -	Evolution des dotations des agrégats de la section santé-solidarité 2003-2004	137
Tableau 64 -	Santé-solidarité - Agrégats (LFI 2003 et 2004).....	139
Tableau 65 -	Santé-solidarité - Crédits de fonctionnement (hors rémunérations et pensions)	143
Tableau 66 -	Affaires étrangères - Mouvements de crédits	152
Tableau 67 -	Agriculture - Crédits votés en LFI.....	155
Tableau 68 -	Equipement, services communs - Crédits initiaux	160
Tableau 69 -	Transports et sécurité routière - Crédits et dépenses	162
Tableau 70 -	Défense - Engagements d'AP.....	174
Tableau 71 -	Principales propositions des commissions parlementaires	185
Tableau 72 -	Subventions versées en 2003 sur la base de l'article L. 2335-2	219

DÉLIBÉRÉ

Le présent rapport de la Cour et le rapport sur les comptes de l'Etat ont été établis 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) et L. 132-2 du Code des juridictions financières (pour le versement de subventions exceptionnelles à certaines communes), la Cour des comptes, délibérant en Chambre du Conseil, a adopté deux rapports : le premier sur les résultats et la gestion budgétaire, le second sur les comptes de l'Etat.

Ces textes ont été arrêtés au vu des projets qui ont été communiqués au préalable aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci.

Étaient présents : MM. Logerot, premier président, Collinet, Delafosse, Gastinel, Cieutat, Carrez, Bénard, présidents de chambre. MM. Berger et Brunet, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Limouzin-Lamothe, Sallois, Giquel, Bonacossa, Bady, Billaud, Cretin, Berthet, de Mourgues, Malingre, Houri, Richard, Devaux, Rossignol, Candiard, Arnaud, Bayle, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Ganser, X-H. Martin, Mirabeau, Hernandez, Cardon, Théron, Pallot, Briet, Cazanave, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Steyer, Lefas, Dupuy, Banquey, Gautier, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Dayries, MM. Phéline, Vialla, Tournier, Ténier, Rasera, Courtois, Mme Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, M. Cossin conseillers maîtres; MM. Audouin, Gleizes, Lemasson, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

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

Mme. Démier et M. Perrin, secrétaires généraux adjoints, assuraient le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 10 juin 2004.

INTRODUCTION

Dans quelques mois, le 1^{er} janvier 2005, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, issue d'une initiative parlementaire, franchira une nouvelle étape, l'ordonnance de 1959 étant abrogée.

La nouvelle loi a deux objectifs principaux :

- orienter la gestion publique vers la recherche de résultats performants,
- et renforcer l'information et le contrôle sur les finances publiques.

A ce titre, la LOLF se termine par un chapitre sur le contrôle, dont l'article 58 concerne la Cour des comptes.

La Cour, qui a apporté son assistance à l'élaboration de la « nouvelle constitution financière » du pays, organise ses travaux dans le cadre de ce nouveau dispositif depuis 2000.

Elle a réalisé un rapport préliminaire, qui représente sa contribution au débat d'orientation budgétaire, que prévoient et organisent les articles 48 et 58-3 de la LOLF : ce rapport replace les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur dans le cadre d'un examen général des finances de l'Etat et des finances publiques.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LOLF, la Cour présente cette année deux rapports, l'un sur les résultats et la gestion budgétaire et l'autre sur les comptes de l'Etat.

Le premier rapport est conjoint au dépôt du projet de loi de règlement du gouvernement : il est relatif aux résultats, qu'ils soient budgétaires ou non, de l'exécution de l'exercice antérieur.

D'une part, il aborde les résultats financiers de l'Etat, la gestion des recettes et des dépenses, les opérations de trésorerie et la régularité de la gestion.

D'autre part, il suit, depuis 2002, l'état d'avancement de la loi organique : cette année, il analyse plus particulièrement le projet de nouvelle nomenclature budgétaire en missions et programmes, et le développement des nouveaux modes de gestion ; il fournit – au-delà du commentaire des données budgétaires – des analyses synthétiques et ministérielles des politiques publiques, qui préfigurent ce que seront les futures analyses des programmes, dont le rapport annuel sur l'exécution fournira le premier niveau.

Le deuxième rapport examine les états financiers de l'Etat et les comptes, dans la perspective de la mission de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat confiée à la Cour ; il rend compte de ses premières analyses sur les risques liés à certains types d'opérations et retrace les premiers comptes-rendus effectués par la Cour, dans la perspective de l'opinion qu'elle devra donner en 2007 sur les comptes de 2006.

Les observations de la Cour ont été soumises à la contradiction du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et à celle de chacun des ministres concernés.

TITRE 1 - LES RÉSULTATS DE L'ETAT

Les résultats de l'Etat peuvent être présentés selon trois comptabilités différentes.

La comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires permet de déterminer, dans une pure logique de caisse et selon les règles de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, encore applicable en 2003, le résultat d'exécution des lois de finances, en exercice, en gestion et en loi de règlement.

L'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 se traduira par une nouvelle nomenclature budgétaire (missions, programmes, actions) et par une distinction plus précise entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, mais les principes de base demeureront inchangés.

La comptabilité nationale est utilisée pour la surveillance des déficits excessifs au sens de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne et du protocole annexé et s'appuie sur le système européen de comptes nationaux (SEC) qui est fondé au moins pour partie sur une approche en droits constatés¹.

Elle ne sera affectée que de manière indirecte par l'application de la loi organique. Mais une nouvelle base (base 2000) succédera en 2005 à la base actuelle (base 95). Au-delà des révisions statistiques, la principale modification résultera de la décision européenne de ventiler la consommation de services d'intermédiation financière entre les différents secteurs institutionnels. Cela aura pour effet d'accroître le PIB et d'abaisser légèrement les ratios de déficit et de dette pour l'ensemble des pays.

La comptabilité générale de l'Etat au sens du CGAF² vise à apprécier l'augmentation ou la diminution de valeur du patrimoine de l'Etat et obéit, dans certaines limites, au principe de la constatation des droits et obligations indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement. Avec la comptabilité d'exercice, en 2006, la naissance d'un droit ou d'une obligation ou la modification de leur nature ou de leur valeur au cours de l'exercice fondera le principe général de rattachement à l'exercice.

¹ Il s'agit d'enregistrer les dettes et les dépenses dès qu'elles sont connues avec certitude et les créances et les recettes dès qu'elles sont acquises. L'objectif est double : appliquer le principe de prudence et connaître de manière anticipée la richesse de l'unité ou du secteur afin de faciliter la prise de décision. Mais les notions d'amortissement et de provisions sont inconnues de la comptabilité nationale. En outre, la nécessité d'équilibrer l'ensemble des flux et des stocks entre secteurs ou sous-secteurs amène à faire des arbitrages entre données comptables et à faire des approximations statistiques.

² Le CGAF est le compte général de l'administration des finances ; voir rapport sur les comptes de l'Etat.

I - LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ETAT

1) - Les différents résultats budgétaires

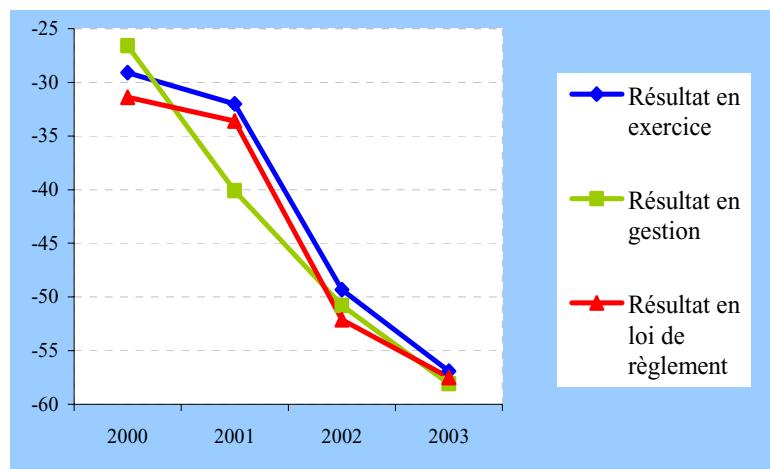
Les résultats budgétaires doivent être examinés au regard de l'ordonnance organique de 1959, mais également dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui modifiera substantiellement les différentes comptabilités de l'Etat. Aux termes de l'ordonnance organique, les résultats budgétaires sont au nombre de trois.

Tableau 1 - Les trois résultats de type budgétaire (hors FMI-FSC)

	En Md€ et en % du PIB						
	2000		2001		2002		2003
Résultat en exercice	-29,1	-2,0%	-32,0	-2,2%	-49,3	-3,2%	-56,9
Résultat en gestion, dont :	-26,6	-1,9%	-40,1	-2,7%	-50,8	-3,3%	-58,1
-période complémentaire LF n-1	-5,6		-8,2		-0,6		+0,4
-gestion courante (LF n)*	-18,4	-1,3%	-29,2	-2,0%	-47,0	-3,1%	-55,4
-dépenses anticipées LF n+1	-2,6		-2,7		-3,2		-3,1
Résultat en loi de règlement	-31,4	-2,2%	-33,6	-2,3%	-52,1	-3,4%	-57,5
							-3,7%

*y compris comptes d'imputation provisoire

Source : DGCP, Cour des comptes



- *Le résultat en exercice prend en compte les recettes et dépenses effectuées en application des lois de finances de l'année*

Il comprend également les opérations effectuées pendant la période complémentaire qui court au début de l'année suivante. Il fait l'objet du communiqué du gouvernement et est le plus couramment commenté.

En 2006, la définition plus précise des ressources et des charges de trésorerie à l'article 25 de la loi organique amènera à reclasser en opérations budgétaires les rachats de dette négociable et les charges résultant de l'indexation de la dette non négociable (emprunt 4,5% 1952) qui apparaissent aujourd'hui en loi de règlement. Ce reclassement conduirait à dégrader le résultat 2003 de 310 M€.

- ***Le résultat en gestion appréhende le besoin de trésorerie lié à l'exécution des opérations de nature budgétaire***

Il peut donc prendre en compte des opérations relevant de trois lois de finances successives, du fait de l'existence de la période complémentaire et de la possibilité de régler en anticipation des dépenses de l'exercice suivant. Il constitue avec les remboursements d'emprunts le montant des emplois du tableau des flux de trésorerie à financer. En période d'aggravation du résultat d'exécution, il est généralement inférieur à celui en exercice.

En 2006, il sera remplacé par un tableau des flux de trésorerie qui aura pour objet de vérifier que la somme des flux nets de trésorerie liés à l'activité, aux opérations d'investissement et aux opérations de financement est égale à la variation de trésorerie entre le début et la fin de période. En gestion 2003, les flux nets de trésorerie liés à l'activité et aux opérations d'investissement correspondent au résultat en gestion, soit -58,1 Md€ ; les flux nets liés aux opérations de financement correspondent à la variation de la dette, soit +70,5 Md€, ce qui conduirait à constater une variation de trésorerie de 12,4 Md€ ayant pour origine la diminution des comptes de correspondants et l'amélioration des disponibilités.

- ***Le résultat constaté en loi de règlement est transporté au compte permanent des découverts du Trésor***

Il est généralement inférieur au résultat en exercice, en raison du traitement des comptes spéciaux du Trésor et de l'intégration des pertes et profits sur emprunts et engagements³. En 2003, l'augmentation du déficit n'est que de 533 M€, alors qu'en 2002 l'écart était de 2,8 Md€. Cela tient :

- à l'appréciation de l'euro qui a rendu excédentaire le compte « *pertes et bénéfices de change* » soldé chaque année ;
- à l'excédent des comptes spéciaux du Trésor dont la clôture a été décidée en loi de finances (375 M€) ;
- à de moindres pertes sur emprunts et engagements (94,2 M€ au lieu de 1 431,2 M€ en 2002), consécutives à la fin de l'apurement des remboursements de TVA liés à la suppression du décalage d'un mois (1 152 M€ en 2002).

En 2006, le transport aux découverts du Trésor disparaîtra en tant que tel et, avec lui, le résultat en loi de règlement. Le Parlement constatera l'exécution définitive du budget de l'année et approuvera le compte général de l'Etat qui sera établi en comptabilité d'exercice.

2) - Les opérations avec le FMI

Les résultats budgétaires de l'Etat s'analysent hors opérations du FMI et du FSC, en raison du caractère exogène et très variable de ces mouvements.

Depuis 1999, le FSC n'a plus qu'un rôle résiduel. Le résultat des opérations avec le FMI dépend des besoins du Fonds et de ses pays membres ainsi que des mouvements de change. Il échappe donc à toute maîtrise et doit être déduit du résultat d'exécution. En 2003, il correspond, pour la plus grande part, à la plus-value rétrocédée par le Fonds à la France du fait de l'appréciation de l'euro par rapport au DTS⁴, et pour le solde, à une plus-value de cession de créance à la Banque de France à la suite d'achat de DTS par un pays tiers.

³ Voir annexe I.

⁴ Droit de tirage spécial.

II - LE DÉFICIT DE L'ETAT EN COMPTABILITÉ NATIONALE

A - LE MODE DE CALCUL DU DÉFICIT SELON LES RÈGLES EUROPÉENNES

Le déficit de l'Etat notifié aux autorités européennes en application du protocole sur la procédure concernant les déficits publics excessifs⁵ est calculé selon les règles de la comptabilité nationale, harmonisée au plan européen.

En 2003, le déficit de l'Etat selon les principes du protocole de Maastricht s'établit à 61 336 M€ contre 58 030 M€ en 2002, soit une hausse de 3 306 M€. Il est supérieur de 4 390 M€ au solde en exercice, alors qu'en 2002 l'écart était de 8 734 M€.

Cet écart a pour origine des retraitements de trois ordres qui sont imposés par les règles du SEC 95. Ce sont les corrections de droits constatés, les opérations budgétaires traitées en opérations financières ou de patrimoine et les opérations non budgétaires qui ont un effet sur la capacité de financement de l'Etat. Il s'y ajoute, pour passer du besoin ou de la capacité de financement au déficit de l'Etat notifié, les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés.

Tableau 2 - Passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit notifié

	<i>En M€</i>				
	1999	2000	2001	2002 (semi définitif)	2003 (provisoire)
Solde en exercice	-31 405	-29 152	-32 038	-49 296	-56 946
Corrections de droits constatés	776	-2 041	-209	-351	2 084
Opérations budgétaires traitées en opérations financières ou de patrimoine	-2 703	-2 738	-1 332	-7 990	-2 950
Opérations non budgétaires affectant le déficit	-2 069	-935	-872	-696	-3 844
Corrections spécifiques conceptuelles (crédit-bail, autres)	68	-4	30	67	67
Capacité ou besoin de financement de l'Etat⁶	-33 427	-34 844	-34 409	-58 243	-61 583
Gains ou pertes d'intérêts sur instruments dérivés	0	0	20	213	247
Déficit de l'Etat notifié	-35 333	-34 844	-34 389	-58 030	-61 336

Source : INSEE – *Informations rapides* – 9 mars 2004 et chiffres actualisés au 27 avril 2004

B - LES CORRECTIONS DE DROITS CONSTATÉS

Malgré des progrès réels de convergence, les corrections de droits constatés n'ont pas les mêmes effets en comptabilité nationale et en comptabilité générale. En comptabilité nationale, elles jouent, cette année, dans le sens d'une réduction du déficit de l'Etat de 2 084 M€ (contre une augmentation de 351 M€ en 2002) qui tient à deux raisons principales :

- les rentrées nettes de TVA ont été meilleures, ce qui a eu un effet positif sur les corrections de TVA en droits constatés de 951 M€ contre un effet négatif de 508 M€ en 2002 ; comme la Cour l'avait demandé, la comptabilité générale et la comptabilité

⁵ Appelé aussi « Protocole de Maastricht ».

⁶ La capacité ou le besoin de financement est le solde des opérations courantes et des opérations en capital.

nationale sont désormais alignées sur les mêmes règles depuis 1999 pour la TVA et depuis 2003 pour la TIPP⁷ ;

- le versement par EDF le 16 février 2004 d'une somme de 1 224 M€, représentative de l'impôt sur les sociétés que l'entreprise aurait dû acquitter en 1997, a été rattaché à l'exercice 2003 par les comptables nationaux, qui ont considéré, sans susciter d'objection d'Eurostat, que le fait générateur était la décision de la Commission européenne du 16 décembre 2003 constatant que l'aide d'Etat était caractérisée et en demandant le remboursement aux autorités françaises. En revanche, la comptabilité générale a considéré, à juste titre, tant au regard des règles comptables en vigueur que du projet de norme n°3 sur les produits régaliens⁸, que le fait générateur du versement d'EDF était l'émission du titre de perception, comme pour les contrôles fiscaux et les amendes et condamnations pécuniaires. En effet, l'article 88 du traité instituant la Communauté européenne indique clairement que les décisions de la Commission européenne en matière d'aides d'Etat ne sont pas d'applicabilité directe mais nécessitent une intervention de l'Etat membre concerné pour supprimer l'aide incriminée dans un délai déterminé. En France, le fait générateur est bien, en l'occurrence, l'émission du titre de perception, soit le 16 février 2004.

Les intérêts sur la dette négociable sont rattachés à l'exercice au titre duquel ils sont dus, et les primes et décotes à l'émission, qui s'analysent comme des écarts entre le prix d'émission et la valeur nominale, sont lissées sur la durée des titres et imputées en intérêts. Ces deux corrections conduisent à aggraver le déficit de 264 M€. La comptabilité générale procède de la même manière depuis 1999. Elle va même plus loin puisque, pour la première fois en 2003, elle calcule des intérêts courus non échus sur la dette non négociable.

Les autres décalages comptables concernent les dégrèvements sur impôts locaux qui ont été ordonnancés et n'ont pas été réglés, qui font l'objet d'une estimation par les comptables nationaux (correction positive de 500 M€⁹), la charge de versement de l'Etat au titre du RMI qui est corrigée comme chaque année sur la base des données comptables de la CNAF (effet positif de 233 M€), enfin l'affectation aux départements, auxquels est transférée la charge du versement de cette allocation¹⁰, du produit de la TIPP sur un mois, ce qui conduit à une correction négative de 388 M€.

S'agissant des charges, depuis 2000, la DGCP procède à une enquête sur les charges à payer et les produits à recevoir. Elle l'a étendue en 2002 aux trop perçus sur rémunérations et aux intérêts des prêts et avances, et en 2003 aux charges d'investissement. Les comptables nationaux prennent en compte les dépenses qui sont réglées dans la gestion suivante, mais n'exploitent pas l'enquête auprès des différents ministères au motif, compréhensible, qu'elle ne s'appuie pas sur des données comptables. La mise en œuvre de la norme n°2¹¹ sur les charges impliquera le respect du fait générateur de la charge qui s'identifiera au service fait. Les calculs de charges à payer se feront sur la base de travaux d'inventaire et d'un suivi des comptes clients et fournisseurs en classe 4.

⁷ En l'absence d'un rattachement comptable de la TVA au fait générateur, la correction consiste, en moyenne, à avancer d'un mois la TVA perçue et de deux mois la TVA remboursée. On procède de même pour les encaissements de TIPP qui sont comptabilisés avec une décalage de décalage.

⁸ Voir rapport sur les comptes de l'Etat Titre 3.II.C.3).

⁹ La correction effectuée en 2003 intègre en fait un décalage d'exercices, des dégrèvements comptés à tort en 2002 étant déduits du montant estimé en 2003.

¹⁰ En application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

¹¹ Cf. rapport sur les comptes de l'Etat pour 2003, Titre 2.I.

S'agissant des produits régaliens, les comptables nationaux constatent le produit fiscal pour le montant dû à la date du fait générateur de la créance, mais procèdent à une correction qui vise à annuler par un transfert en capital les montants irrécouvrables conformément à une disposition du règlement (CE) n°37/2000 du 26 juin 2000. En pratique, on retient, pour les impôts sur rôle, les montants dus à la date d'émission du rôle, nets des dégrèvements, pour la TVA, les montants encaissés rattachés au mois d'affaire ou de mise sur le marché, pour les autres impôts, dont l'impôt sur les sociétés, les montants encaissés, pour les prélevements de type CSG et CRDS, les montants dus rattachés au mois de salaire pour les salariés, et les montants encaissés pour les autres prélevements. Les impôts dus qui ne sont pas recouvrables sont considérés comme des transferts en capital au profit des contribuables.

En comptabilité d'exercice, le projet de norme n°3 prévoit que les produits fiscaux doivent être comptabilisés au moment où a lieu l'opération imposable dans le cas de la TVA ou de la TIPP, ou au moment de la déclaration de la matière imposable pour l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés.

Ces deux approches ne sont pas très éloignées en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. Elles risquent de diverger pour l'impôt sur les sociétés, puisqu'en comptabilité d'exercice, les acomptes versés en cours d'année et soldés en avril avec le dépôt de la déclaration de l'entreprise seront considérés comme des dettes et non des produits jusqu'à cette date.

Ce problème doit être expertisé rapidement pour que soit anticipé l'effet des changements de méthode sur les engagements européens de la France. L'étude devra englober les cotisations sociales, encore que le problème soit plus simple, puisque la comptabilité nationale et la comptabilité d'exercice prennent le même fait générateur qui est le montant rattaché au mois d'activité, c'est-à-dire le service fait au sens de la norme n°2 sur les charges.

C - LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES RECLASSEES EN OPÉRATIONS FINANCIÈRES OU DE PATRIMOINE

Certaines opérations budgétaires sont reclassées en opérations financières dès lors qu'elles impliquent une variation de la situation patrimoniale de l'Etat. Lorsqu'elles sont de nature financière mais qu'il n'y a pas de contrepartie patrimoniale, il s'agit alors d'un « transfert en capital ». En 2003, les retraitements d'opérations budgétaires ont conduit à augmenter le déficit de l'Etat de 2 950 M€, alors qu'en 2002 la majoration du déficit avait atteint 7 990 M€.

Pour les opérations du budget général, l'effet est une aggravation nette du déficit de 1 383 M€ (contre 1 933 M€ en 2002). Elle résulte principalement de quatre types d'opérations :

- le retraitement des remboursements annuels de la CADES à l'Etat se traduit par une aggravation du déficit de 2 553 M€¹² ;
- comme en comptabilité générale, les souscriptions de quotes-parts et apports aux organismes internationaux sont classés en opérations financières ce qui diminue les charges de l'Etat de 522 M€ ;
- il en est de même pour les versements faits par l'Etat à l'Agence française de développement en contrepartie des annulations de dettes dans le cadre du dispositif

¹² Les remboursements annuels à l'Etat ont été portés de 1 900 M€ à 3 000 M€ à compter de 2002, à la suite de la décision de raccourcir de deux ans la durée du prêt. La comptabilité nationale distingue dans ce total deux parts : une part en principal (2 500 M€), qui a été prise en compte budgétirement en recettes non fiscales mais est considérée comme une opération financière au sens de la comptabilité nationale puisqu'elle entraîne une diminution de la créance financière de l'Etat, et une part en intérêts (500 M€) qui est un produit budgétaire. En outre, un abandon de créance a été consenti par l'Etat sur le capital restant dû, à concurrence de 53 M€ par an entre 2001 et 2006, en contrepartie de la réduction des recettes de CRDS. Au total, le reclassement se traduit par une baisse des recettes de 2500 M€ et une charge supplémentaire de 53 M€.

Dakar I et II, ce qui réduit le déficit pour la part en principal de ces créances annulées (262 M€) qui était déjà en compte de patrimoine ;

– de même, les avances de l'Etat aux comptes de commerce sont assimilées à des opérations de patrimoine, ce qui réduit les charges de 614 M€ dont 410 M€ du fait de la transformation de la DCN en société anonyme.

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor ont pour effet de dégrader le résultat en comptabilité nationale de 1 418 M€, alors qu'en 2002 la charge additionnelle était beaucoup plus élevée (6 152 M€).

Le paramètre principal concerne les retraitements des données du compte d'affectation spéciale 902-24 « produits de cession de titres, parts et droits de sociétés ». En effet, les dotations en capital sont neutralisées dans le déficit notifié, comme les recettes de privatisation, si le versement de l'Etat a une contrepartie de même montant sous forme de participation financière. En 2003, l'effet de dégradation sur le déficit est moindre qu'en 2002 (-1 658 M€ contre -5 317 M€)¹³.

Les dotations en capital à Charbonnages de France pour 1 408 M€, à la DCN pour 329 M€ et à GIAT Industries pour 287 M€ ont été traitées en transferts en capital conformément aux règles d'Eurostat, faute de perspectives claires de retour sur investissement.

D'autres dotations en capital qui ont été traitées comme des opérations financières mériteraient d'être considérées comme des transferts en capital : c'est le cas notamment du fonds pour l'équipement informatique des établissements scolaires géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Le traitement des comptes de prêts et d'avances réduit le déficit de 439 M€ : les prêts du Trésor et les prêts du FDES sont reclasés en opérations financières ; les avances aux départements sur la taxe différentielle des véhicules à moteur sont considérées comme un transfert en capital (-152 M€). De même, le solde positif du compte des monnaies métalliques est soustrait des recettes, pour 314 M€, car les retraits de pièces en francs sont une diminution du passif de l'Etat vis-à-vis des usagers.

Enfin, la comptabilité nationale réintègre dans le besoin de financement de l'Etat les résultats des budgets annexes (qui ne sont pas pris en compte dans le résultat budgétaire), après avoir retraité leurs comptes financiers. Il en découle une augmentation du déficit de 149 M€, alors qu'il était diminué de 69 M€ en 2002.

D - LES OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES AYANT UNE INCIDENCE SUR LE DÉFICIT

Certaines opérations non budgétaires ont une incidence sur le déficit de l'Etat en comptabilité nationale. La dégradation du résultat qui en résulte est particulièrement forte en 2003 (-3 844 M€ contre -696 M€ en 2002) en raison de deux opérations.

La première, habituelle, est constituée des remises de dettes aux pays étrangers, qui sont assimilées à des transferts en capital vers les créanciers, pour un montant total de 1 014 M€¹⁴.

¹³ Ces données sont par construction différentes de celles de la comptabilité d'exécution budgétaire qui figurent au Titre 1.III.

¹⁴ Le total se décompose comme suit : 46,5 M€ pour les accords de Libreville, 932,2 M€ pour les annulations en club de Paris et 34,9 M€ pour le dispositif de Yaoundé.

La seconde, exceptionnelle, est liée à l'augmentation de capital de France Télécom souscrite par l'ERAP, à la suite de laquelle cette institution détient 26,6% du capital de l'entreprise¹⁵. A cette occasion, l'Etat a transféré à l'ERAP les bons de souscription qu'il détenait pour un montant de 2 177 M€.

A cela s'ajoutent deux autres corrections de moindre ampleur.

La dernière tranche du produit de la cession des parts sociales des Caisses d'épargne affecté au fonds de réserve pour les retraites a été traitée par analogie avec les recettes de privatisation, parce que l'Etat a été considéré au sens du SEC 95 comme exerçant alors un contrôle sur les Caisses d'épargne.

La liquidation du fonds de soutien des rentes (FSR), service non personnalisé de l'Etat, a permis à l'Etat d'enregistrer, en comptabilité générale comme en comptabilité budgétaire, une recette de 98 M€ en gestion 2003, qui est reclasée en opération financière par la comptabilité nationale ; l'Etat a également constaté en comptabilité générale le produit du fonds de roulement de 100 M€ en période complémentaire et une charge correspondant à son affectation à la nouvelle Caisse de la dette publique qui elle-même l'a rattaché à l'exercice 2004 ; la comptabilité nationale a considéré comme un transfert en capital l'affectation à la CADEP. Au total, après une rectification demandée par la Cour, la comptabilité nationale a constaté une dégradation du résultat de l'Etat de 199 M€.

E - LES GAINS D'INTÉRÊTS DES CONTRATS D'ÉCHANGE DE TAUX D'INTÉRÊT

Dans le cadre de la procédure de déficits excessifs, les institutions de l'Union européenne ont pris la décision de déduire du besoin de financement des Etats membres les gains d'intérêts sur contrats d'échange de taux d'intérêt. Le déficit de l'Etat se trouve ainsi réduit de 247 M€ contre 213 M€ en 2002.

III - LE RÉSULTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE AU SENS DU CGAF

Le résultat du CGAF dérive encore très largement d'une comptabilité de caisse, même si certains principes de comptabilité en droits constatés ont été introduits depuis 1999.

¹⁵ L'opération de souscription a été financée par trois emprunts obligataires émis par l'ERAP les 24 mars et 28 avril 2003 avec la garantie de l'Etat (voir rapport sur les comptes de l'Etat, Titre 1.III).

**A - EVOLUTIONS COMPARÉES DU RÉSULTAT EN
COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET DU SOLDE D'EXÉCUTION
BUDGÉTAIRE**

Tableau 3 - Passage du solde budgétaire au résultat en comptabilité générale

En Md€

	1999	2000	2001	2002	2003	03/02
Résultat en exercice	-31,4	-29,2	-32,0	-49,3	-56,9	15,4%
Opérations du budget général et des CST inscrites à des comptes de bilan	17,6	15,8	16,3	20,0	18,1	-9,5%
Recettes sur créances des années antérieures	-10,5	-11	-10,7	-10,7	-13,1	22,4%
Restes à recouvrer sur créances de l'année courante	12,4	13,2	14,1	13,4	12,7	-5,2%
Compléments de droits sur créances nées au cours des années antérieures	1,2	1,1	1,3	1,2	1,2	
Reversements de fonds	-0,1	-0,0	0	0,0	0,0	
Charges à payer TVA	0	-1,1	-0,4	-1,2	-0,5	
Produits à recevoir TVA et TIPP	0	-0,5	0,7	0,8	1,4	75,0%
Dotations aux amortissements et aux provisions	-28,5	-31,3	-34,0	-32,0	-32,5	1,6%
Reprises sur amortissements et provisions, également des produits, transferts de charges	17,9	20,3	20,5	18,5	21,8	17,8%
Opérations de la dette	-0,2	-0,0	-0,0	-0,3	-0,5	
Pertes et profits et divers	-5,5	-5,9	-5,0	-6,6	-5,7	-13,6%
Résultat patrimonial	-27,1	-28,4	-29,4	-46,2	-54,0	
Evolution n/n-1 (en %)	-27,1%	5,0%	3,3%	57,0%	16,9%	

Source : DGCP, Cour des comptes

Le résultat en comptabilité générale a dégagé une perte de 54 Md€ en 2003, soit une hausse de 16,9% sur 2002 et de 83,9% sur 2001. Comme les années précédentes, il est moins dégradé que le résultat en exercice.

L'écart entre les deux résultats, légèrement plus faible qu'en 2002 (2,9 Md€ contre 3,1 Md€ en 2002), s'explique par :

- l'inscription à des comptes de bilan (18,1 Md€) d'opérations qui sont classées en charges de l'exercice en comptabilité budgétaire (immobilisations financières, incorporelles et corporelles, comptes de prêts et d'avances, avance sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales et les provisions sur commandes de tiers à exécuter par des comptes de commerce),
- la constatation de recettes recouvrées sur créances des années antérieures (-13,1 Md€) et les restes à recouvrer sur créances de l'année courante (12,7 Md€),
- et enfin par le solde net des dotations aux amortissements et aux provisions (-10,7 Md€).

L'analyse du bilan et du compte de résultat est faite dans le rapport sur les comptes.

B - DIFFÉRENCES DE MÉTHODES ENTRE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET LA COMPTABILITÉ NATIONALE

Des écarts de méthode très significatifs subsistent entre les deux comptabilités, comme il ressort du tableau suivant.

Tableau 4 - Les retraitements en comptabilité nationale et en comptabilité générale en 2003

Comptabilité nationale		Comptabilité générale	En Md€
Corrections de droits constatés	+2,3	Corrections de droits constatés	+1,2
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-3,0	Opérations inscrites à des comptes de bilan	+18,1
Opérations non budgétaires à incidence sur le besoin de financement	-3,8	Dotations nettes aux amortissements et aux provisions	-10,7
Autres	+0,1	Pertes et profits et divers	-5,7
Total	-4,4	Total	+2,9

Source : DGCP, Cour des comptes

Alors que les deux comptabilités sont établies en droits constatés, les corrections à ce titre ont des effets différents. En comptabilité générale, le total des corrections dégage un solde positif de 2,9 Md€. En comptabilité nationale, les seules corrections en droits constatés réduisent le déficit de l'Etat notifié de 2,3 Md€, mais le total des corrections agrave le déficit de 4,4 Md€. Les dotations aux provisions et aux amortissements sont propres à la comptabilité générale.

RECOMMANDATION : *Au total, s'agissant de l'ensemble des résultats présentés en comptabilité des opérations budgétaires, en comptabilité nationale et en comptabilité générale, la Cour demande que :*

- alors que s'engage au niveau international un rapprochement entre les systèmes comptables (IFAC, ONU, FMI), un effort soit consenti pour résorber les conflits de normes entre la comptabilité générale de l'Etat et la comptabilité nationale ;*
- les tableaux de passage entre les différents résultats de l'Etat soient publiés et documentés.*

Tableau de passage des différents résultats d'exécution des lois de finances 2003 (en Md€)

Solde d'exécution des lois de finances (compte 908)	-55,8
Résultat opérations FMI et FSC (solde à déduire)	- 1,1
Solde d'exécution des lois de finances hors FMI-FSC (résultat en exercice)	-56,9
↓	↓
-Période complémentaire 2002	-0,42
-Résultat gestion courante	-55,35
-Dépenses 2004 payées par anticipation	-3,13
	—
Résultat en gestion	-58,06
↓	↓
-Solde du budget général hors FSC en exercice	-56,71
-Remise de dettes aux pays les moins avancés	-1,05
-Pertes et profits sur engagements	-0,1
-Résultat net du CST « Pertes et bénéfices de change »	+0,0
-Résultat net des comptes spéciaux clos	+0,38
	—
Résultat en loi de règlement	-57,48
↓	↓
-Corrections en droits constatés	+2,3
-Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-3,0
-Opérations non budgétaires affectant le besoin de financement	-3,8
-Autres	+0,1
Total retraitements	-4,4
↓	↓
- Corrections en droits constatés	+1,2
- Opérations inscrites à des comptes de bilan	+18,1
- Dotations et reprises aux comptes d'amortissement et de provisions	-10,7
- Pertes et profits et divers	-5,7
- Total des retraitements	+2,9
↓	↓
Déficit de l'Etat selon les principes du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs	-61,3
↓	↓
- Plus ou moins-values sur opérations financières	+0,6
- Dotations et reprises d'amortissements et de provisions	+13,9
- Investissements et dotations en capital en valeur brute	-20,3
- Autres corrections pour droits constatés et divers	- 1,5
- Total des retraitements	-7,3
Résultat en comptabilité générale	-54,0

Source : Rapport de présentation du CGAF 2003- INSEE révision au 27 avril 2004 - Cour des comptes

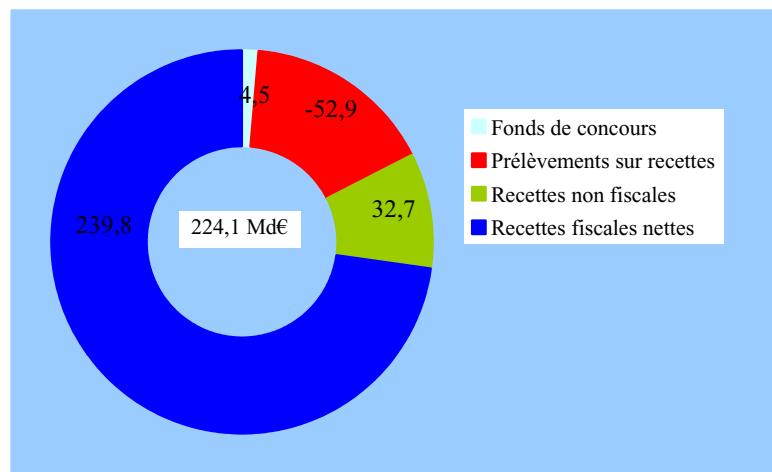
TITRE 2 - LES RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

I - LES RECETTES

Alors que la loi de finances initiale pour 2003 prévoyait des ressources nettes¹⁶ de 231,2 Md€, la dégradation continue tout au long de l'exécution s'est traduite en loi de finances rectificative par une baisse de près de 10 Md€ des estimations initiales. En définitive, les résultats de l'exécution font apparaître des recettes nettes de 224,1 Md€ pour le budget général soit une baisse de 2,6% par rapport à 2002, après une réduction de près de 3% par rapport à 2001.

Graphique 1 - Recettes du budget général

En Md€



Source : MINEFI

Le dynamisme des remboursements et dégrèvements d'impôts se confirme (+7,8%). A 66,1 Md€, ils ont doublé en valeur par rapport à leur niveau de 1993. Cette évolution, principalement imputable à la multiplication des mécanismes fiscaux dérogatoires, est étroitement liée aux mouvements du produit fiscal net.

Ainsi, en 2003, le produit fiscal, touché par le double effet des mesures d'allégement de la fiscalité et d'une croissance ralentie, a diminué de 0,2% à 239,8 Md€¹⁷, soit 400 M€ de moins qu'en 2002. Il s'agit de la deuxième année de baisse consécutive.

L'impôt sur le revenu recouvré en 2003 a été supérieur de 1,2 Md€ au montant prévu en loi de finances initiale et de 3,8 Md€ au montant perçu en 2002. Cette évolution, qui va à l'inverse de la tendance d'ensemble, s'explique par un plus grand dynamisme de certains revenus et par des recouvrements accrus sur titres d'années antérieures.

¹⁶ Recettes du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes, y compris fonds de concours.

¹⁷ Recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements.

Ce mouvement contraste sensiblement avec celui de l'impôt sur les sociétés net qui perd 6,5% par rapport à 2002, à 37,5 Md€, traduisant ainsi les conséquences budgétaires d'une deuxième année consécutive de faible croissance.

Enfin, la progression de la TVA nette (+1,4%) a été inférieure à celle de l'activité.

Après plusieurs exercices de hausses, parfois très fortes, notamment en 2000 et 2001, les recettes non fiscales diminuent de 7,6% par rapport à 2002 et s'établissent à 32,7 Md€. Cette baisse, déjà anticipée en loi de finances initiale pour 2003, traduit, pour l'essentiel, celle des ressources tirées des établissements financiers et des entreprises non financières, d'une part, et des "recettes diverses" dans lesquels sont notamment regroupés le versement de Coface et la rémunération de la garantie que l'Etat apporte aux fonds d'épargne, d'autre part.

Alors que le nombre de fonds de concours avait diminué depuis 2000, la tendance s'est inversée en 2003. Ce mouvement traduit des évolutions contradictoires : d'une part, un regain d'intérêt pour cet instrument budgétaire compte tenu de deux évolutions réglementaires de 2002 qui en facilitent l'utilisation et, d'autre part, un ralentissement de l'effort d'assainissement qui avait été entrepris pour rebudgétiser certaines procédures de financement de dépenses de personnel et de fonctionnement. Le produit total des fonds de concours s'est élevé à 4,1 Md€ en 2003.

Les prélèvements sur recettes restent dynamiques puisqu'ils s'apprécient de 6,8% et s'établissent à 52,9 Md€, soit +6,9% par rapport à 2002 et près de 50% de plus qu'en 1995. Si les deux types de prélèvements progressent, l'exécution 2003 présente cependant un profil atypique dans la mesure où ceux destinés à l'Union européenne augmentent plus rapidement que ceux destinés aux collectivités territoriales. Les facteurs d'évolution sont, d'une part, la réforme du financement du budget communautaire décidée en 2000 qui a pour effet d'accroître la contribution française de 3%, et, d'autre part, la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle, compensée en prélèvements sur recettes.

A - RECETTES FISCALES

1) - Les recettes fiscales nettes ont baissé en 2003 pour la deuxième année consécutive

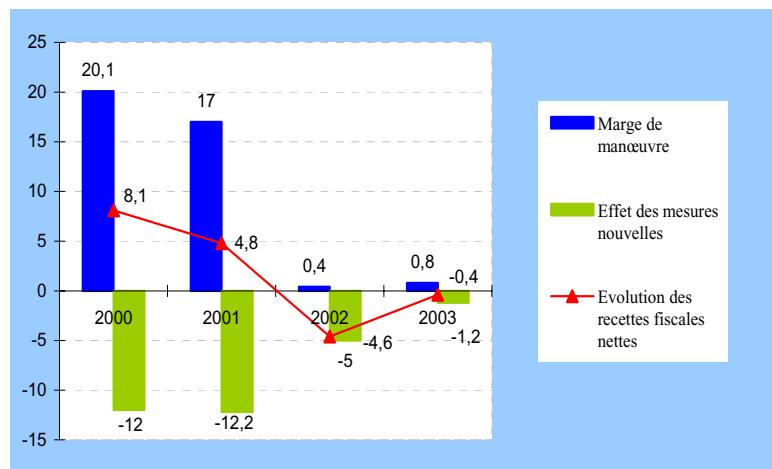
En 2003, les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements se sont élevées à 239,8 Md€ contre 240,2 Md€ en 2002. Il s'agit de la deuxième année de baisse consécutive après la contraction, plus brutale, de 4,6 Md€ entre 2001 et 2002.

L'évolution spontanée, c'est-à-dire à législation constante, peut être évaluée a posteriori à +0,3% mais, compte tenu des différentes baisses d'impôt accordées, pour un montant d'environ 1,2 Md€ (essentiellement du fait de la poursuite, à hauteur de 1%, de la baisse du barème de l'impôt sur le revenu, et de l'aménagement de la prime pour l'emploi), les recettes recouvrées stagnent par rapport à 2002.

Tableau 5 - Recettes fiscales - Evolution spontanée et mesures nouvelles

	2000 ¹⁸	2001	2002	2003	En Md€
Marge de manœuvre procurée par la croissance des recettes fiscales	+20,1	+17,0	+0,4	+0,8	
Effet des mesures nouvelles	-12,0	-12,2	-5,0	-1,2	
Evolution des recettes fiscales nettes	+8,1	+4,8	-4,6	-0,4	

Source : MINEFI



Les recettes fiscales représentant plus de 85% des recettes de l'Etat, cette présentation résume bien les choix budgétaires effectués sur la période récente : redistribution sous forme de baisses d'impôts, à hauteur de 60 à 70%, des fortes hausses de recettes dues à la conjoncture porteuse des années 2000 et 2001 ; poursuite des baisses d'impôts en 2002 en l'absence de marges de manœuvre. En 2003, l'absence de marges de manœuvre s'est confirmée, mais les mesures nouvelles ont été plus prudentes.

Tableau 6 - Recettes fiscales - Effet comparé de la conjoncture et des mesures nouvelles sur l'exécution 2003

	Exécution 2002	Evolution spontanée	Mesures nouvelles ¹⁹	Exécution 2003	En M€
Impôt sur le revenu	49 993	+5 763	-2 002	53 754	
Autres impôts d'Etat sur rôles	8 762	+941	-697	9 006	
Impôt net sur les sociétés	37 516	-2 917	+454	35 053	
Autres impôts directs	16 919	-163	+73	16 829	
TIPP	23 962	-515	+856	24 303	
TVA nette	107 498	+1 271	+245	109 014	
Enregistrement, timbres, autres contributions directes	16 241	+416	-818	15 840	
Remboursements et dégrèvements hors IS et TVA	-20 673	-4 025	+721	-23 977	
Recettes fiscales nettes	240 220	+771	-1 168	239 822	

Source : MINEFI

¹⁸ Les chiffres fournis pour 2000 tiennent compte du changement de périmètre introduit par l'affectation en dehors des recettes budgétaire des recettes des droits sur les tabacs.

¹⁹ Cette colonne retrace également l'effet en année pleine des mesures antérieures.

Ce tableau reconstitue a posteriori l'évolution des recettes fiscales, en supposant que l'évaluation de l'impact des mesures nouvelles formulée dans le projet de loi de finances (mais non remise à jour) demeure correcte.

Cette approche, conduite dans le rapport de la Cour depuis plusieurs années, est confortée pour l'exercice courant par le test qui a été fait par le MINEFI sur l'évaluation des mesures d'aménagement de la prime pour l'emploi : évaluées dans le PLF à 180 M€, ces mesures (majoration de prime pour les travailleurs à temps partiel, relèvement des limites de calcul au-delà de l'inflation) sont estimées à 175 M€ d'après une simulation effectuée a posteriori sur 500 000 déclarations des revenus 2002. De même, le coût a posteriori de la baisse de 1% du barème peut être évalué à 600 M€ ; ex-ante, ce coût avait été évalué à 550 M€.

Le faible dynamisme d'ensemble des recettes peut, selon le MINEFI, être expliqué par quatre facteurs, dont les deux premiers étaient déjà à l'origine de l'évolution constatée l'an passé :

- la baisse des recettes d'IS du fait de la forte diminution des acomptes versés en 2003 ;
- une progression de la TVA inférieure à celle de l'activité, expliquée par une modification de la structure de consommation au profit de biens peu taxés à la TVA (loyers, médicaments) du fait de la progression particulièrement rapide du prix de ces biens ;
- un recul de la TIPP dû à une consommation en baisse (-1,2% dont -6,7% pour les super-carburants) ; le MINEFI relie cette évolution aux mesures visant à inciter les conducteurs réduire la vitesse de leur véhicule ;
- une forte croissance des dégrèvements autres que ceux portant sur la TVA et l'IS, notamment des dégrèvements de taxe professionnelle et des admissions en non-valeur sur impôts d'Etat. Ce dernier point fait l'objet d'une analyse plus approfondie ci-dessous.

2) - La baisse de l'impôt sur les sociétés et l'augmentation des remboursements et dégrèvements expliquent la plus grande part de la baisse

Les recettes fiscales nettes ont été inférieures de 3,6% aux prévisions de la loi de finances initiale. Les écarts ont concerné principalement l'impôt sur les sociétés, les dégrèvements et la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Tableau 7 - Recettes fiscales - Exécution par rapport aux prévisions successives pour les principales lignes de recettes

	2002	LFI 2003	LFR	2003	Ecart Execution / LFI	Ecart Exécution / LFR	Ecart Exécution 2003/2002	En M€
IR	49 993	52 588	53 055	53 754	2,2%	1,3%	7,5%	
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	8 762	8 212	8 930	9 006	9,7%	0,9%	2,8%	
IS brut	47 173	46 845	43 665	44 087	-5,9%	0,0%	-6,5%	
Autres impôts directs et taxes assimilées	16 919	17 397	16 373	16 829	-3,3%	2,8%	-0,5%	
TIPP	23 962	25 814	24 664	24 302	-5,9%	-1,5%	1,4%	
TVA brute	138 499	144 724	142 210	142 132	-1,8%	-0,1%	2,6%	
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	16 241	15 727	15 812	15 841	0,7%	0,2%	-2,7%	
Recettes fiscales brutes	301 549	311 307	304 709	305 951	-1,7%	0,4%	1,5%	

	2002	LFI 2003	LF	2003	Ecart Execution / LFI	Ecart Exécution / LF	Ecart Exécution 2003/2002
Remboursements et dégrèvements	-61 329	-62 563	-63 428	-66 131	5,7%	4,3%	7,8%
<i>dont restitutions d'IS</i>	-9 657	-9 100	-9 100	-9 034	-0,7%	-0,7%	-6,5%
<i>dont remboursements de TVA</i>	-31 001	-33 000	-32 400	-33 118	0,4%	2,2%	6,8%
<i>dont autres remboursements et dégrèvements</i>	-20 673	-20 463	-21 920	-23 979	17,2%	9,4%	16,0%
Recettes fiscales nettes	240 220	248 744	241 281	239 820	-3,6%	-0,6%	-0,2%

Source : MINEFI, Cour des comptes

a) - L'impôt sur les sociétés a enregistré la plus forte baisse

Le produit de l'impôt sur les sociétés (IS) a été très inférieur à la fois aux prévisions et au niveau de l'année précédente. Le mécanisme d'acompte et de solde propre à cet impôt a pour conséquence une répercussion plus lourde d'une deuxième année consécutive de faible croissance. Sa révision à la baisse a été la principale modification de la loi de finances rectificative.

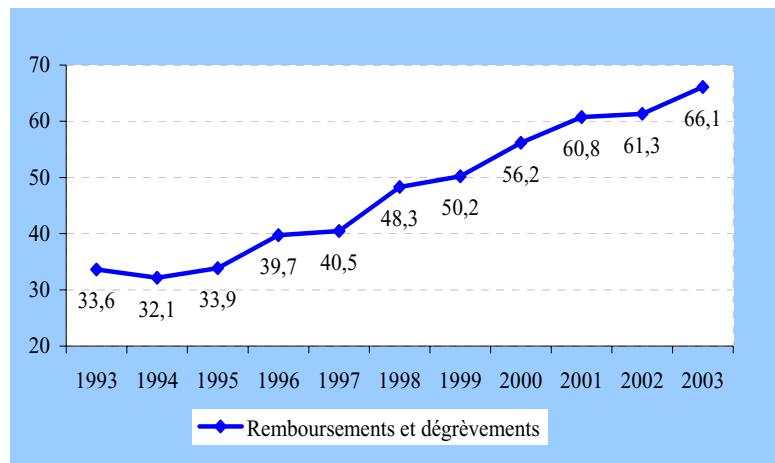
Il est à noter que la recette de 1,2 Md€ comptabilisée en comptabilité nationale sur l'exercice 2003²⁰ au titre du paiement d'une amende par EDF (avec une traduction positive sur le déficit des administrations publiques en 2003) n'a pas pu être imputée en comptabilité budgétaire sur le même exercice. En effet, la décision de la Commission européenne est datée du 16 décembre 2003, mais le versement est intervenu le 14 février 2004. La période complémentaire s'étant achevée le 23 janvier 2004, il n'était plus possible, au regard des règles de la comptabilité budgétaire, de rattacher ce versement à 2003.

b) - L'augmentation des remboursements et dégrèvements n'a pas été prévue, ni en LFI, ni en LF

Les remboursements et dégrèvements autres que ceux d'IS et de TVA ont connu une progression significative (+17%) tant par rapport à la LFI que par rapport à l'exécution précédente, dans le prolongement de la tendance des années précédentes.

Graphique 2 - Montant des remboursements et dégrèvements

En Md€



20 Cf. Titre 1.II.B.

Source : *Rapports sur l'exécution des lois de finances, 1993-2002 et MINEFI*

Sur la période 1993-2003, les remboursements et dégrèvements ont augmenté de 100% en euros courants tandis que les recettes nettes augmentaient de 30%, sous l'effet notamment de la multiplication des mécanismes fiscaux dérogatoires.

L'augmentation de ce poste n'a pas été prise en compte en loi de finances rectificative : les remboursements et dégrèvements ont été en exécution supérieurs de 2,7 Md€ à ce qui était prévu dans la LFR. Un tel écart est sans exemple dans la période récente. On a ainsi observé en 2002 un écart de 325 M€, en 2001 un écart de 800 M€, en 2000 un écart de 530 M€.

Comme le montre le tableau suivant, l'augmentation observée par rapport à la LFI a concerné principalement les dégrèvements de taxe professionnelle (TP) et les admissions en non-valeur sur impôts d'Etat.

Tableau 8 - Ecarts entre prévision et exécution sur les remboursements et dégrèvements

	LFI 2003	Révisé 2003	Exécution 2003	Ecart / LFI	En Md€
Dégrèvements TVA	33,0	32,4	33,1	0,1	0,3%
Dégrèvements IS	9,1	9,1	9,0	-0,1	-1,1%
Autres	20,4	21,9	24,0	3,6	17,6%
Dont :					
Dégrèvements sur IR	1,6	1,9	2,0	0,4	27,5%
<i>dont au titre de la PPE</i>	1,7	1,9	1,7	0,0	2,4%
Autres impôts directs (IS par voie de rôle)	2,6	3,8	3,6	1,0	38,5%
Dégrèvements de TP	6,4	6,0	7,4	0,9	14,6%
Dégrèvements de TH	2,7	2,7	2,6	-0,1	-3,7%
Dégrèvements TF	0,5	0,4	0,7	0,2	52,2%
Remboursement retenues à la source	1,4	1,7	1,7	0,3	17,7%
ANV Etat	1,5	1,5	2,1	0,6	40,5%
ANV CL	0,5	0,5	0,7	0,2	46,0%
Divers	1,6	1,6	1,6	0,0	0,0%
Total général	62,5	63,4	66,1	3,6	5,8%

Source : *MINEFI, Cour des comptes*

L'augmentation non prévue des dégrèvements de TP s'explique, selon le MINEFI, par des perturbations liées à la mise en place de la direction des grandes entreprises. Cet effet ne devrait pas se reproduire.

L'augmentation des admissions en non-valeur sur impôts d'Etat (570 M€ entre la LFR et l'exécution) serait quant à elle un effet de rattrapage dans le processus d'apurement des cotations irrécouvrables, dans la mesure où les deux exercices précédents ont plutôt enregistré une moins-value entre les estimations de la LFR et l'exécution (471 M€ en 2001 et 213 M€ en 2002).

Les réévaluations de remboursements et dégrèvements effectuées en LFR n'étaient pas ventilées par catégorie. Cette ventilation était effectuée au niveau des annexes au PLF pour 2004, mais il serait utile de prévoir dans la LFR elle-même une information plus détaillée,

d'autant que les évaluations associées au PLF de l'année N+1 peuvent parfois à leur tour être modifiées à l'occasion de la loi de finances rectificative.

RECOMMANDATION : *La Cour souhaiterait que l'administration se dote des moyens lui permettant de détailler par catégorie les réévaluations de remboursements et dégrèvements effectuées dans la loi de finances rectificative.*

Par ailleurs, le traitement en comptabilité budgétaire de la prime pour l'emploi (PPE) a fait l'objet d'observations de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001. En effet, lorsque la PPE donne lieu à versement du Trésor, les dépenses correspondantes sont imputées en remboursements et dégrèvements alors même que la majorité des bénéficiaires n'est pas imposable à l'impôt sur le revenu. La Cour a souligné le caractère paradoxal d'une telle imputation, un impôt non dû ne pouvant donner lieu à remboursement ou restitution.

3) - La croissance du produit de l'impôt sur le revenu a été plus rapide que prévu

L'impôt sur le revenu (IR) recouvré en 2003 a été supérieur de 1,2 Md€ au montant prévu en loi de finances initiale. Cette évolution, qui va à l'encontre de la tendance d'ensemble, est d'autant plus inattendue que les traitements et salaires ont connu une progression plus faible que prévu (+4,6% réalisé contre +5,1% envisagé au moment de la LFI).

La recette observée s'explique en partie par un plus grand dynamisme des revenus fonciers et des revenus de capitaux mobiliers (respectivement +7% et +9,1%), mais surtout, pour 1 Md€, par les recouvrements sur titres d'années antérieures. Selon le MINEFI, ceci tient :

- pour une part (450 M€) au décalage d'encaissement de 2002 vers 2003 dû au décalage d'un mois de la date limite de paiement à l'automne 2002. Cet effet, en sens inverse, avait contribué à minorer l'impôt recouvré en 2002 par rapport aux dernières prévisions.
- pour une autre part, à la comptabilisation anticipée d'un versement de contributions sociales, suite à une modification des modalités de traitement comptable des versements aux organismes sociaux, venu minorer les recettes fin décembre 2002 pour un montant évalué à l'époque par le MINEFI à 275 M€ (cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, p. 24 et 25).

En 2003, et après la baisse constatée au cours des dernières années, le taux moyen d'imposition des foyers fiscaux imposés s'est établi à 11,8%, et apparaît, compte tenu des effets de calendrier mentionnés ci-dessus, égal à celui constaté en 2002 (le taux moyen d'imposition de l'ensemble des contribuables, y compris les foyers non imposables, se maintient également à 9,0%).

Par ailleurs, le nombre de foyers fiscaux continue à augmenter (+520 000), et la proportion de foyers imposables n'a pas évolué de manière significative (47,4% en 2003 contre 47% en 2002).

L'IR est toujours aussi concentré : environ 1,4 million de foyers qui paient plus de 6000 euros d'impôt par an acquittent 56% des recettes collectées. Corrélativement, la réduction de 1% des tranches du barème, d'un coût estimé à environ 600 M€, a bénéficié pour 56% (336 M€) à ces mêmes foyers, qui représentent 4,5% des contribuables.

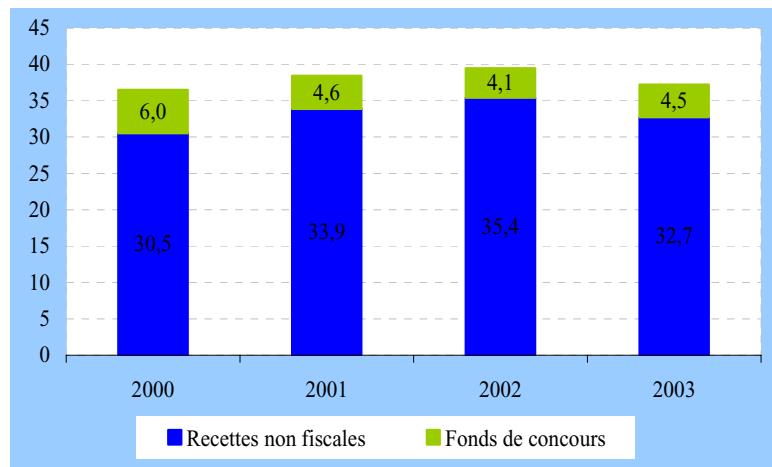
B - RECETTES NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS

Le tableau ci-après retrace l'évolution des recettes non fiscales et des fonds de concours pour les années 1998 à 2001.

Tableau 9 - Recettes non fiscales et fonds de concours

	<i>En M€</i>				
	2000	2001	2002	2003	03/02
Recettes non fiscales					
1. Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	3 311,5	3 918,6	4 278,4	2 657,1	-37,9%
2. Produits et revenus du domaine de l'Etat	376,5	391,3	360,6	466,8	29,5%
3. Taxes, redevances et recettes assimilées	6 750,4	7 057,0	6 984,8	7 765,7	11,2%
4. Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	706,3	592,4	640,4	1 185,7	85,2%
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat	8 850,6	9 498,4	9 401,1	9 498,2	1,0%
6. Recettes provenant de l'extérieur	277,8	287,0	749,0	486,1	-35,1%
7. Opérations entre administrations et services publics	96,7	79,8	76,0	80,1	5,4%
8. Divers	10 142,8	12 034,2	12 905,9	10 566,8	-18,1%
Total recettes non fiscales	30 512,5	33 858,8	35 396,1	32 706,5	-7,6%
Produits des fonds de concours					
1. Fonds de concours ordinaires et spéciaux	2 143,9	2 069,2	2 450,6	2 392,2	-2,4%
2. Fonds de concours de coopération internationale	3 833,5	2 489,6	1 599,6	2 106,5	31,7%
Total fonds de concours	5 977,4	4 558,9	4 050,3	4 498,8	11,1%
Total général	36 489,8	38 417,6	39 446,4	37 205,2	-5,7%

Source : MINEFI, Cour des comptes



1) - Un renversement de tendance sur les recettes non fiscales

Anticipée dans les prévisions de la loi de finances initiale pour 2003, la baisse des recettes non fiscales de 7,6% par rapport à 2002 traduit un renversement de tendance après plusieurs exercices de hausse, parfois très forte, notamment en 2000 et 2001 (respectivement +18,8% et +11%), ou plus modérée comme en 2002 (+4,5%).

a) - Les ressources tirées des « exploitations industrielles et commerciales et des établissements financiers » sont en baisse de 38%

Les produits des établissements financiers ont été limités à 0,3 Md€ en 2003, contre 1,4 Md€ l'année précédente (-80% environ). Le dividende de la Banque de France en 2002 n'a

pas été versé et a été affecté au report à nouveau pour éviter d'avoir à constater une perte en 2003. Celui de la Caisse des dépôts et consignations, principal contributeur sur cette ligne de recettes, a été limité à 264 M€, contre 905 M€ l'année précédente. Au surplus, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés acquittée par la Caisse a été réduite à 50 M€, contre 391 M€ l'année antérieure, la Caisse ayant limité les acomptes versés au titre de 2003.

Les produits des entreprises non financières baissent plus modérément (-9% par rapport à 2002 à 938 M€), et connaissent des mouvements contrastés selon les entreprises : hausse des dividendes de GDF (+46% à 456 M€), de Renault (+21% à 85 M€) et d'Autoroutes du Sud de la France (53 M€ alors qu'aucun dividende n'avait été versé en 2002), et baisses pour EDF (-34% à 208 M€) et la SNECMA (-67% à 31 M€). Aucun dividende n'a été versé par France Télécom en 2003.

Composés de plusieurs lignes réparties entre le titre 1 et le titre 3 (« taxes, redevances et recettes assimilées »), les produits des jeux, qui enregistraient globalement des hausses annuelles supérieures à 10% depuis 1999, n'augmentent que de 2,5% en 2003 (à 2,7 Md€) ; la baisse de 3,2% des produits de la Française des jeux qui représentent la moitié de l'ensemble, correspond à un ralentissement de la hausse de l'activité marquée par ailleurs par le versement d'un moindre dividende en 2003 (23,6 M€ soit -59%). En revanche, avec 405 M€, le PMU enregistre une hausse de 24% par rapport à 2002, en raison d'un changement de périmètre²¹, et les prélevements opérés sur les jeux des casinos augmentent de 3,6% et se situent à 937 M€.

b) - Les « recettes diverses » ont baissé de 18%

Avec 690 M€, le versement de Coface (ligne 812) a été limité au montant prévu en loi de finances initiale et baisse de 1,1 Md€ (+62%) par rapport à 2002. La rémunération de la garantie que l'Etat apporte aux fonds d'épargne (lignes 813, 814 et 815) est également en baisse de 1,3 Md€ (-43%) par rapport à l'exercice précédent. Le niveau global de ces prélèvements reste en retrait par rapport à la LFI qui les avait évalués à 2,35 Md€ : fixés à 1 045 M€ par décret pris en avril 2003, ils ont été ajustés à la hausse de 500 M€ en fin d'année mais restent inférieurs à la prévision initiale.

Les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie (ligne 806 : 2 522 M€ en 2003) sont constituées pour l'essentiel des recettes de coupons courus (correspondant au remboursement anticipé par les souscripteurs des intérêts entre la date de valeur et la date effective de l'émission) et de la rémunération des opérations de gestion active de la trésorerie.

Les recettes de coupons courus dépendent du calendrier des émissions et de l'évolution des taux des nouveaux emprunts. La diminution des taux des emprunts émis par l'Etat explique le repli de ces recettes depuis 2000 (1 767 M€ en 2003 ; 3 019 M€ en 2000).

En revanche, malgré la détente des taux courts, les recettes des opérations de pensions et de dépôts sont en nette augmentation (734 M€ en 2003 ; 495 M€ en 2000) grâce à une politique plus active de gestion de la trésorerie (placement systématique des excédents ponctuels, au lieu de les laisser sur le compte du Trésor à la Banque de France).

L'écart par rapport à la prévision en LFI des « recettes diverses » trouve notamment son origine dans le report d'un versement de l'UNEDIC de 1,22 Md€ prévu par la convention du régime d'assurance chômage conclue en 2001. La loi du 17 juillet 2001 portant diverses mesures d'ordre social, éducatif et culturel a prévu en effet que cet organisme rembourse 2,3 Md€ à l'Etat, répartis en deux tranches annuelles.

²¹ Notamment par intégration de recettes qui étaient précédemment rattachées au fonds national de l'eau.

Si le premier versement a bien été effectué en 2001, la situation de trésorerie de l'UNEDIC en 2002 a conduit au report en 2003 de la deuxième tranche, selon des dispositions autorisées par l'article 40 de la LFI pour 2003. Cette contribution n'a pas été payée non plus en 2003.

L'article 40 de la LFI pour 2003 n'a donc pas été appliqué, sans qu'une nouvelle disposition législative soit venue le modifier.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le Gouvernement propose dans la plus prochaine loi de finances un article modificatif à l'article 40 de la LFI pour 2003 précisant, tant en termes de calendrier que de calcul éventuel d'intérêts moratoires, les obligations de paiement incombant à l'UNEDIC. Elle demande que la créance détenue sur l'UNEDIC soit constatée dans les écritures de l'Etat.*

Deux postes de recettes non fiscales connaissent une augmentation significative.

Avec un taux de croissance de 11% et un niveau de près de 7,8 Md€ (soit 23% des recettes non fiscales), les ressources du titre 3 « taxes, redevances et recettes assimilées » poursuivent la tendance à la hausse observée depuis plusieurs années après une pause en 2002. A l'origine de ce mouvement, les produits des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des autres amendes et condamnations pécuniaires se sont accrus respectivement de 216 et 165 M€, soit 82% et 38% par rapport à l'exercice précédent, le niveau des recouvrements de 2002, en repli, ayant été marqué par la loi d'amnistie.

Les principales lignes de ce titre continuent de progresser, à un rythme soutenu pour le produit de la majoration de cotisation nationale de la taxe professionnelle (+240 M€ soit 44%) ou plus modéré pour les frais d'assiette et de recouvrement des impôts, taxes et cotisations (+96 M€ soit 3%). Enfin, la budgétisation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, décidée en loi de finances pour 2003, s'est traduite par une ressource supplémentaire de 0,2 M€.

En revanche, les contributions des unions économiques et sociales pour le logement (ligne 324 créée en 2002 qui avait reçu une contribution exceptionnelle de 427 M€) et les produits perçus de la participation des employeurs à l'effort de construction (ligne 325 avec 298 M€ en 2002) sont en retrait respectivement de 177 M€ (soit 41%) et de 276 M€ (92%)

La hausse de 85% (soit +545 M€) des recettes du titre 4 « intérêts des avances, prêts et dotations en capital » porte en fait sur les intérêts non payés par les pays débiteurs et portés en recettes du budget général dans le cadre de la mise en place des accords de consolidation de dettes. Elle a pour contrepartie une dépense équivalente sur le compte spécial du Trésor 903-17.

Les autres catégories de recettes non fiscales connaissent des évolutions contrastées : les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat, qui représentent près du tiers de l'ensemble, marquent un palier à 9,5 Md€, revenant au niveau de 2001. De montants plus modestes, les recettes du domaine (titre 2) augmentent sensiblement (+106 M€), tandis que celles provenant de l'extérieur, en retrait de 260 M€ par rapport à 2002, sont liées aux variations du remboursement par l'Union européenne des frais d'assiette et de recouvrement des taxes et impôts établis à son profit.

2) - La structure générale et la nomenclature des dépenses non fiscales doivent être améliorées

Le contenu de la notion de recettes non fiscales, qui dans les documents des lois de finances jusqu'en 1975, étaient intitulées « autres recettes », est variable dans le temps. Y figurent des ressources que les pouvoirs publics n'ont pas voulu inscrire dans d'autres parties

des lois de finances. Il s'agit de recettes de toute nature, y compris fiscale, que l'Etat collecte dans ses multiples activités, ce qui explique la complexité de la nomenclature.

Certaines dispositions de la LOLF seront de nature à modifier le périmètre des recettes non fiscales : la création d'un compte d'affectation spéciale dédié aux retraites des agents publics, prévue par l'article 21, devrait avoir pour effet d'y affecter l'ensemble des ressources de l'actuel titre 5 des recettes non fiscales.

De plus, les articles 16 et 17 prévoient des procédures comptables particulières d'affectation de produits à certaines dépenses et notamment la procédure particulière d'attribution de produits (article 17 III) en rémunération de prestations directement fournies par un service de l'Etat. Cette procédure, qui sera autorisée par une loi de finances, pourrait modifier la physionomie des recettes non fiscales pour certaines lignes de services rendus (par exemple recettes de transport aérien militaire, recettes des établissements pénitentiaires, remboursements de dépenses ne donnant pas lieu à rétablissement de crédits).

La mise en œuvre de l'article 3 de la LOLF, qui définit le champ des ressources budgétaires de l'Etat, pourrait être l'occasion d'un reclassement des recettes pour en améliorer la lisibilité : ainsi, on trouve actuellement des dividendes en titres 1 et 4, des taxes et des redevances au sein des titres 3 et 9 ; les produits des jeux sont répartis entre les titres 1 et 3, et les prêts et avances entre les titres 4 et 9. La Cour suggère à cet égard un rapprochement avec la structure du plan comptable de l'Etat, fondée sur les distinctions entre produits courants et exceptionnels, produits d'exploitation et produits financiers, produits fiscaux ou régaliens et autres produits d'exploitation.

3) - Des fonds de concours en nombre croissant

La procédure du fonds de concours, qui permet à des personnes autres que l'Etat (particuliers, personnes morales publiques ou privées) de participer au financement de certaines actions publiques, est prévue par la LOLF dans son article 17-II.

La présente analyse est consacrée aux aspects généraux relatifs à cette procédure, et présente les résultats d'exécution des lois de finances pour les seuls concours hors Europe²².

a) - La technique des fonds de concours connaît un regain d'intérêt

Après avoir connu une progression lente jusqu'en 1999, le nombre des fonds de concours a été en sensible réduction, mais la tendance semble s'inverser à nouveau en 2003.

²² Le titre V de ce rapport traite des relations financières de l'Etat avec l'Union européenne.

Tableau 10 - Evolution du nombre de fonds de concours

	2000	2001	2002	2003
Nombre de fonds de concours	583	538	529	546
Nombre de fonds de concours créés	40	24	36	48
Nombre de fonds de concours supprimés	72	69	45	31
Nombre de fonds de concours inutilisés ou modestes	310	293	287	301
Nombre de fonds de concours inutilisés	161	164	150	185
<i>dont fonds inactifs, recevant des contributions de tiers</i>	<i>100</i>	<i>112</i>	<i>111</i>	<i>139</i>
Nombre de fonds de concours recevant moins de 152 400 €	151	129	137	116
Nombre de fonds recevant moins de 30 500 €	76	57	59	51
Nombre de fonds recevant moins de 1 500 €	13	7	16	31

Source : *Cour des comptes d'après données ACCT et direction du budget*

L'utilisation de cet instrument budgétaire a été relancée par deux dispositions prises fin 2002 :

- le décret du 3 septembre 2002 relatif à l'ouverture des crédits de fonds de concours affectés aux dépenses d'investissement permet, pour les investissements en cofinancement avec maîtrise d'ouvrage de l'Etat, d'ouvrir automatiquement une autorisation de programme à due concurrence du titre de recette émis par l'ordonnateur et le crédit de paiement correspondant, aussitôt après l'encaissement des fonds. Cette procédure nouvelle, destinée à remplacer le dispositif des autorisations de programme provisionnelles, a été ouverte, par voie d'arrêté du ministre du budget, à plusieurs ministères : économie, finances et industrie, culture et communication, santé, équipement, logement et transports, enseignement supérieur.
- une circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002, relative à la simplification de la gestion des fonds structurels européens, a prévu, dès 2003, l'ouverture de fonds de concours locaux à la disposition des autorités déconcentrées. Cette procédure, liée à l'atomisation des programmes européens, a accru le nombre des fonds de concours, les fonds locaux devenant très majoritaires (FEDER : 91% du volume global par exemple).

Dans le même temps, les suppressions de fonds de concours, qui avaient été plus nombreuses que les créations entre 2000 et 2002, et qui marquaient un effort de rebudgétisation des dépenses de personnel et de fonctionnement, demandée par la Cour, se sont ralenties. Une seule rebudgétisation a été opérée en 2003, et trois sont inscrites en loi de finances pour 2004. Comme le notait la Cour dans le précédent rapport sur l'exécution des lois de finances, cet effort doit être poursuivi et doit toucher de la même manière tous les ministères.

b) - Les fonds de concours inutilisés ou de montant modeste sont encore nombreux

Le nombre des fonds inutilisés en 2003 est supérieur à celui des trois années précédentes, et celui des fonds qui ont reçu une contribution modeste reste encore élevé. Selon le MINEFI, leur réduction se heurte à la crainte des gestionnaires de se voir privés de cette source de financement, dans la mesure où les flux de financement sont imprévisibles et ne correspondent pas au cycle de l'annualité budgétaire. Toutefois, l'analyse faite dans quelques ministères fait ressortir que certains sont inemployés depuis plusieurs années : par exemple, quatre fonds du MINEFI et douze du ministère de la santé n'ont fait l'objet d'aucun rattachement depuis trois ans et plus.

D'une part, le nombre des fonds qui ont fonctionné dans l'année décroît davantage que l'ensemble des fonds ouverts. D'autre part, plus de 60% sont des fonds par assimilation²³ pour lesquels la Cour a constamment considéré que la dérogation à la règle de non affectation des recettes ne peut se justifier que par une stricte utilité.

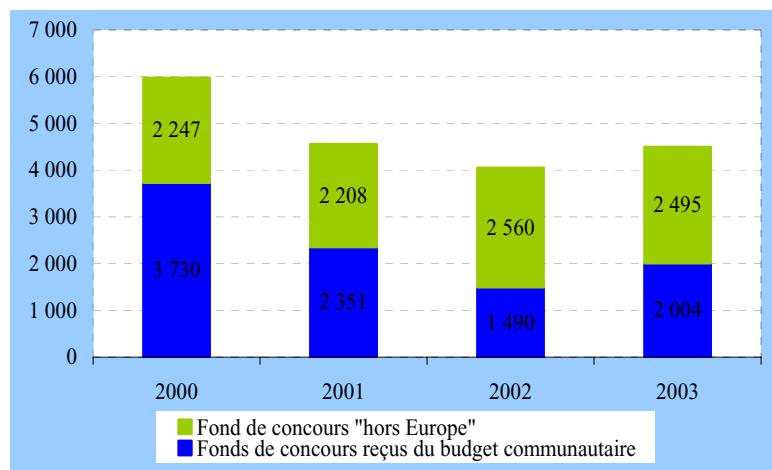
RECOMMANDATION : *La Cour recommande que l'effort de réduction du nombre de fonds de concours inutilisés ou non justifiés au regard des textes soit poursuivi.*

c) - Les produits des fonds de concours « hors Europe » restent stables

Les produits de fonds de concours s'établissent à 4,5 Md€ en 2003 mais les rattachements aux chapitres de dépenses des ministères sont inférieurs de 10,5 M€ (0,2%).

Graphique 3 - Ensemble des recettes de fonds de concours

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

En effet, de nombreux fonds de concours par assimilation font l'objet d'un prélèvement forfaitaire, pratique contraire au principe posé par l'ordonnance du 2 janvier 1959 selon lequel l'emploi de ces fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. L'article 17 de la LOLF pose l'obligation, pour tout produit reçu par voie de fonds de concours, d'ouvrir « *un crédit supplémentaire de même montant* » à un programme déterminé. Cette disposition devrait être observée sans attendre l'entrée en vigueur de la loi organique.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que tout produit reçu par voie de fonds de concours donne lieu à l'ouverture d'un crédit de même montant.*

Le tableau ci-après totalise, en les regroupant par section ministérielle, les fonds de concours hors Europe supérieurs à 15 M€ en 2003.

²³ L'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 distingue deux catégories de fonds de concours, les fonds de concours par nature, objets de versements volontaires par un tiers en vue de concourir avec l'Etat à des dépenses d'intérêt public ; et les fonds par assimilation qui concernent le produit de recettes à caractère non fiscal destinés à financer des dépenses d'intérêt public (rémunérations de services rendus...).

Tableau 11 - Principaux fonds de concours « hors Europe »

En milliers d'euros

	2001	2002	2003
Culture et communication	63,2	71,3	77,6
Economie, finances et industrie	87,5	84,0	68,3
Services communs de l'équipement	111,8	112,3	127,0
Transports	726,0	915,9	886,3
Santé		218,0	186,9
Emploi	177,1	223,9	194,0
Enseignement supérieur	18,6	27,2	33,0
Défense	531,4	508,5	523,2
Total des fonds de concours > 15 M€	1 715,6	2 161,1	2 096,3

Source : MINEFI

Vingt sept fonds représentent près de 85% de cette catégorie de ressources. Seize d'entre eux sont des fonds par assimilation, qui sont la contrepartie de prestations : tel est le cas des fonds les plus importants du ministère de la **défense**. Cependant, certains programmes en coopération ne font pas l'objet d'un rattachement budgétaire par voie de fonds de concours. Les contributions, qui restent la propriété des Etats étrangers, sont en effet déposées sur un compte retracé dans les écritures de la Caisse des dépôts et consignations, les opérations financières étant effectuées par l'ACSIA pour leur compte.

En revanche, les principaux fonds des **transports et de la sécurité routière** permettent la contribution des collectivités territoriales pour l'entretien du réseau routier national. De même, la section **santé** a reçu récemment deux importants fonds provenant de tiers, l'un, depuis 2002, au titre de la participation de la CNAMTS à l'achat, au stockage et à la livraison de produits de traitement en cas de pathologie résultant d'actes terroristes, l'autre, en 2003, au titre de la participation de l'Etat à une action de prévention épidémiologique.

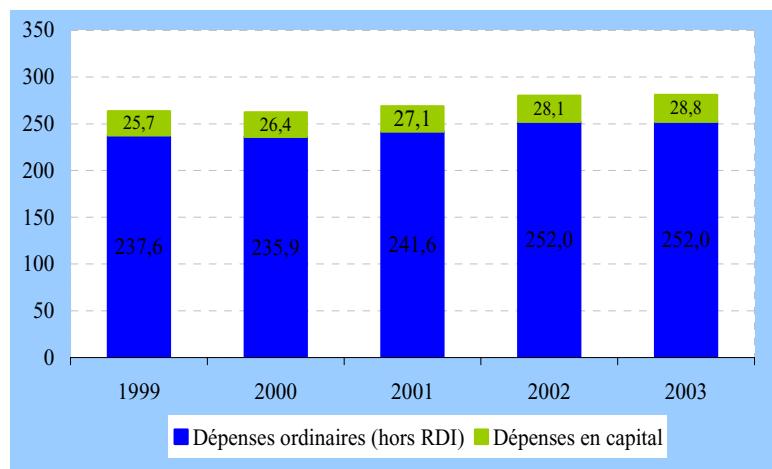
II - LES DÉPENSES

De 1999 à 2003, les dépenses imputées sur le budget général ont augmenté de 6,7% en valeur, hors remboursements et dégrèvements d'impôts (RDI). L'exécution 2003 marque un ralentissement dans la progression des dépenses, qui tient à plusieurs raisons, dont les principales sont une stabilisation du niveau des dépenses après une hausse substantielle en 2002, le dynamisme marqué des RDI et l'effet des mesures de régulation.

Tableau 12 - Evolution des dépenses du budget général

	1999	2000	2001	2002	2003	03/02	99/03	En Md€ Moy. par an
Total dépenses ordinaires	287,8	292,1	302,3	313,3	318,1	1,5%	10,5%	2,5%
(hors RDI)	237,6	235,9	241,6	252,0	252,0	0,0%	6,1%	1,5%
Total dépenses en capital	25,7	26,4	27,1	28,1	28,8	2,4%	12,1%	2,9%
Total général	313,4	318,5	329,4	341,4	347	1,6%	10,7%	2,6%
Total hors RDI	263,3	262,3	268,7	280,1	280,8	0,3%	6,7%	1,6%

Source : MINEFI, Cour des comptes



La baisse des taux d'intérêt a permis de limiter les charges brutes de la dette à 40,1 Md€, alors que les crédits ouverts par la loi de finances initiale étaient de 41,3 Md€.

Les autorisations d'emplois votées par le Parlement ont baissé de 1 745 postes par rapport à 2002, du fait de deux évolutions de sens contraire : un accroissement du nombre de titulaires au-delà de la résorption de l'emploi précaire, et des transferts d'emplois vers certains établissements publics qui nuisent à la lisibilité des coûts réels de personnel. Celle-ci est rendue encore plus complexe par le développement des expériences de globalisation des crédits qui ne s'est pas accompagné d'une unification de la nomenclature d'exécution.

Les moyens des services croissent de 0,8% par rapport à l'exercice précédent et s'établissent à 21,6 Md€. Cette relative stabilité traduit la contrainte forte exercée par la régulation budgétaire sur la gestion de nombreux ministères.

Les dépenses d'intervention, à 77,2 Md€, ont représenté 27% des dépenses du budget général en 2003. Toutefois, ce montant ne donne qu'une vue partielle des politiques d'intervention de l'Etat, celles-ci n'étant qu'en partie retracées au titre IV du budget, les

changements de périmètre et les transferts de compétence venant notamment en rendre l'appréciation difficile. En outre, la contribution de l'Etat à certains dispositifs d'intervention se limitant à transférer la totalité des crédits ouverts vers des organismes divers hors du champ du budget de l'Etat, la consommation des crédits n'est qu'un indicateur incomplet pour apprécier l'impact budgétaire des politiques d'intervention. Cette appréciation passe également par l'évaluation ; or, celle-ci apparaît hétérogène d'un ministère à l'autre et souvent insuffisante.

En 2003, les dépenses en capital se sont élevées à 28,8 Md€ et le poids des dépenses militaires a continué de s'accroître. Ainsi, par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, la hausse des crédits militaires a été deux fois plus rapide que celle des crédits civils. Les investissements de l'Etat ont également été touchés par la régulation budgétaire, qui a joué, non seulement sur le niveau des crédits de paiement et leur disponibilité dans le temps entraînant des reports de charges, mais également sur les autorisations de programme, ce qui peut laisser présager que des difficultés apparaîtront dans les prochaines années pour respecter le rythme des engagements prévus par les contrats de plan Etat-régions.

A - DETTE DE L'ETAT ET DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Les crédits du budget général relatifs à la dette de l'Etat s'élevaient à 41,3 Md€ en loi de finances initiale pour 2003²⁴. Ils ont été ramenés à 40,4 Md€ par la loi de finances rectificative de fin d'année. Les dépenses brutes atteignent 40,1 Md€.

Le service brut de la dette doit être rapproché des recettes en atténuation des charges de la dette et frais de trésorerie (2,5 Md€ en 2003) et du solde annuel du compte de commerce 90422 qui retrace les flux d'intérêts liés aux contrats d'échange de taux conclus par l'Agence France Trésor dans le cadre de la gestion active de la dette de l'Etat (+236 M€ en 2003).

Alors que la France dégageait un excédent primaire (c'est-à-dire un solde d'exécution budgétaire positif, avant paiement des charges de la dette) de 1998 à 2001, le déficit primaire de l'Etat²⁵ atteint 19,4 Md€ en 2003 (11,2 Md€ en 2002).

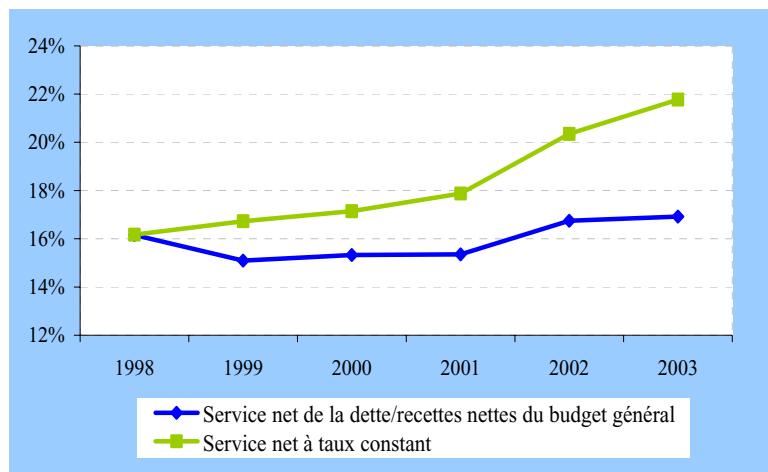
Le service net de la dette (charges brutes – recettes afférentes) représente 16,9% des recettes nettes du budget général en 2003. Cette part est relativement stable depuis 1998 (16,2%). Mais cette stabilisation a été acquise dans un contexte de forte baisse des taux : si le taux moyen apparent de la dette de l'Etat était au même niveau qu'en 1998, son service net représenterait 21,8% des recettes nettes.

Une occasion majeure d'accroître les marges de manœuvre du budget de l'Etat n'a donc pas été exploitée au cours des dernières années. En cas de reprise économique, une remontée des taux est possible. Celle-ci rigidifierait encore plus le budget si de nouvelles baisses de prélèvements empêchaient la croissance retrouvée de se traduire par une progression des recettes de l'Etat.

²⁴ Contrairement à la présentation budgétaire retenue pour les collectivités territoriales, ces crédits correspondent pour l'essentiel au paiement des intérêts de la dette. Pour l'ordonnance de 1959 comme pour la loi organique de 2001, le remboursement des emprunts venus à échéance au cours de l'année constitue une opération de trésorerie, non prise en compte dans le budget.

²⁵ Le solde primaire a été calculé par application de la formule suivante : solde d'exécution budgétaire (hors FMI – FSC) – service net de la dette. Il ne prend donc pas en compte les gains budgétaires liés aux contrats d'échanges de taux. En 2003, ceux-ci viendraient réduire le déficit primaire, mais dans des proportions modestes (0,2 Md€).

Graphique 4 - Effet de la baisse des taux sur le service de la dette de l'Etat (1998-2003)



Source : DGCP et AFT, Cour des comptes

1) - Le service de la dette négociable

a) - Crédits et dépenses 2003

Le service brut de la dette négociable atteint en 2003 un niveau proche de celui de 2002 (39 377 M€, +0,2%). La dette à long terme (OAT – obligations assimilables du Trésor) en représente 77%, la dette à moyen terme (BTAN – bons à taux annuels normalisés) 17% et la dette à court terme (BTF – bons du Trésor français) 6%. Les dépenses liées aux obligations indexées sur l'inflation s'établissent à 1 702 M€ (1 215 M€ au titre des intérêts et 487 M€ pour l'indexation), soit 4,3% du service brut de la dette négociable. Ces dépenses sont légèrement en deçà des prévisions des lois de finances (40 690 M€ en LFI, ramenés à 39 575 M€ en LFR).

Le service net des recettes de coupons courus (37 608 M€) progresse de 376 M€ en 2003. Cette augmentation se décompose en un effet volume nettement positif lié à l'accroissement du stock de la dette (+ 2 119 M€) et un effet taux clairement négatif (- 1 648 M€)²⁶.

b) - Crédits 2004

Les crédits ouverts pour 2004 (40 510 M€) sont légèrement inférieurs aux crédits initiaux 2003 (-0,5%) et affichent une progression de 3,1% par rapport aux dépenses de cette même année.

Les crédits ouverts pour les intérêts des OAT (30 796 M€) sont supérieurs de 664 M€ aux dépenses de 2003. Ils incluent une provision de 1 898 M€ pour faire face à des intérêts à payer sur des émissions réalisées en 2004²⁷.

Les crédits ouverts pour les intérêts des BTAN (7 335 M€) sont également supérieurs aux intérêts à payer en 2004 sur l'encours de BTAN au 31 décembre 2003 (6 784 M€, d'après le calcul de la Cour).

26 Le solde (95 M€) correspond à des effets calendaires principalement liés à l'importance variable des recettes de coupons courus selon les années.

27 Lorsque l'émission est réalisée avant l'échéance normale de l'OAT (par exemple, une OAT dont l'échéance normale est avril et qui a été émise de façon anticipée en mars), celle-ci donne lieu au paiement d'intérêts dès l'année d'émission.

Les crédits ouverts pour les intérêts des BTF (2 379 M€) sont inférieurs aux dépenses 2003 (-2,5%), alors que le tableau prévisionnel des flux de trésorerie envisage une stabilisation de l'encours de BTF entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2004 : les crédits ouverts ne couvriront donc le besoin que si le taux moyen des émissions de BTF diminue en 2004.

2) - Le service de la dette non négociable

La diminution tendancielle des dépenses budgétaires relatives à la dette non négociable, qui s'était interrompue en 2002, a repris et s'est accélérée en 2003. Le service de la dette non négociable s'est élevé à 668 M€ (1 356 M€ en 2002).

Bien qu'en nette baisse du fait de la fin du transfert des fonds des comptes chèques postaux à Efiposte, les dépenses de rémunération des dépôts des correspondants (313 M€) ont été supérieures aux crédits ouverts (300 M€), qui avaient été pourtant fortement majorés (+157 M€) par la LFR. Le dépassement s'explique notamment par les intérêts versés au fonds de réserve pour les retraites (193 M€), dont la trésorerie n'a pas été intégralement transférée en 2003 sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations, comme cela était initialement prévu.

3) - Les charges diverses résultant de la dette et des frais de trésorerie

Les frais divers de trésorerie (charges communes, chapitre 13-03 : 39 M€) sont constitués par diverses dépenses liées à la gestion de la dette (commissions de placement, rémunération de prestataires de l'Agence France Trésor). La ligne de partage avec d'autres dépenses inscrites sur les chapitres de fonctionnement du MINEFI n'est pas claire.

B - LES AUTORISATIONS D'EMPLOIS ET LES DÉPENSES DE PERSONNEL

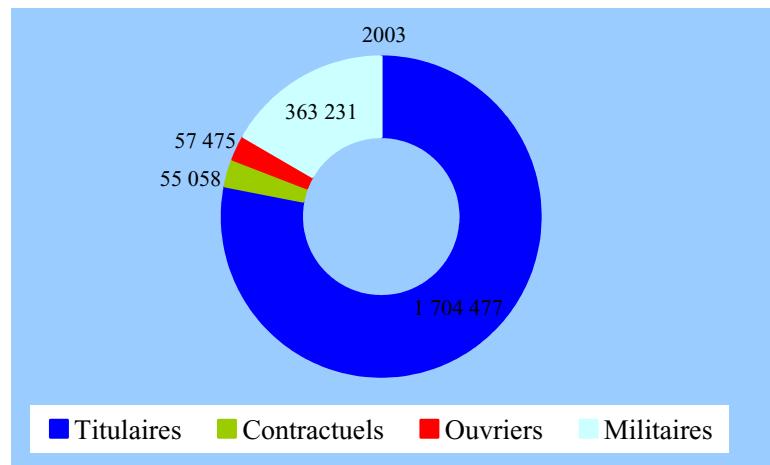
Les autorisations d'emplois votées par le Parlement limitaient à 2 180 241 postes les effectifs au 31 décembre 2003, militaires et budgets annexes inclus. Ce nombre, en léger retrait de 1 745 postes sur l'exercice précédent, marque une rupture par rapport aux accroissements des années passées.

Tableau 13 - Autorisations d'emplois, ministères et budgets annexes²⁸

	2002	2003	Différence	Évolution
Titulaires	1 700 141	1 704 477	4 336	0,26%
Contractuels	61 802	55 058	-6 744	-10,91%
Ouvriers	58 114	57 475	-639	-1,10%
Militaires	361 929	363 231	1 302	0,36%
Total	2 181 986	2 180 241	-1 745	-0,08%

Source : « Verts » budgétaires 2003, Cour des comptes.

28 De façon récurrente et sans raison apparente, les 171 emplois ouverts au Conseil économique et social ne sont pas présentés dans les documents budgétaires ; ils ne sont donc pas inclus dans le tableau ci-dessus. La question du rattachement au titre II (pouvoirs publics) du chapitre 31-01 « indemnités des membres du conseil économique et social et des sections » doit également être posée (20,0 M€ de dépenses en 2003).



La réduction des emplois recouvre deux évolutions : un accroissement du nombre de titulaires au-delà des mesures de régularisation de l'emploi précaire, et des transferts d'emplois vers certains établissements publics qui rendent plus difficile l'appréciation des évolutions affichées. Dans ces conditions, les coûts réels des personnels de l'Etat sont difficiles à apprécier.

1) - La baisse des autorisations d'emplois dans la LFI 2003 n'allègera pas la charge à long terme de l'Etat

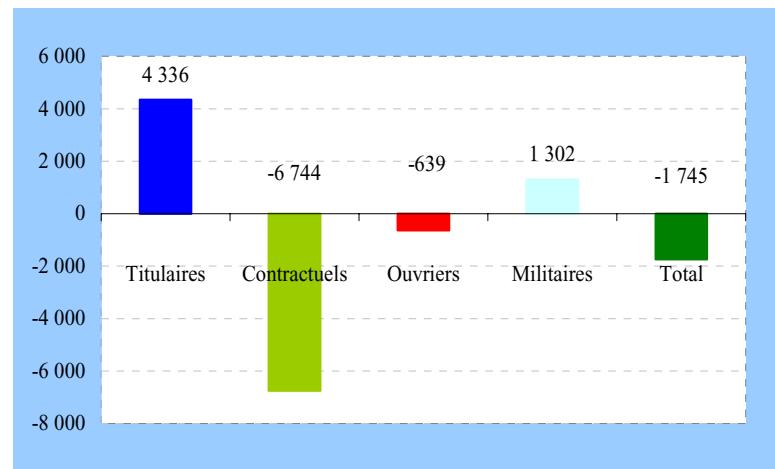
La décomposition de la réduction des emplois par catégorie de personnels donne une vision contrastée de la situation (cf. tableau ci-dessus). En effet, les emplois de titulaires sont en hausse, et la charge à long terme qui en résulte pour les finances de l'Etat jusqu'à la prise en charge des pensions n'est pas compensée par la réduction des emplois de contractuels.

Les principales évolutions de titulaires et contractuels civils sont indiquées dans le tableau suivant. Les ministères présentés rendent compte de près de 90% des emplois civils.

Tableau 14 - Évolution des emplois en LFI : effectifs autorisés au 31 décembre 2003

LFI 2003	Variation titulaires	Variation contractuels	Emplois en fin d'exercice
Dont fonctionnaires et contractuels civils :			
Culture	-1 203	-101	14 008
Jeunesse et enseignement scolaire	2 922	-5 586	961 454
Sports	-758	-36	5 949
Économie, finances et industrie	-1 357	9	179 551
Intérieur	2 112	40	168 603
Justice	1 995	47	69 198
Enseignement supérieur	817	4	131 117
Total partiel titulaires et contractuels civils	4 336	-6 744	1 759 535
Militaires (tous ministères) (+ 1 302)			363 231
Ouvriers (-639)			57 475
Total			2 180 241

Source : « Verts » budgétaires 2003, Cour des comptes.



Les créations d'emplois de titulaires concernent principalement quatre ministères :

- À la section *jeunesse et enseignement scolaire*, les créations nettes sont proches de 2 000, dont 1 000 enseignants dans le primaire en raison de l'accroissement du nombre d'élèves ; dans le second degré, la résorption des emplois précaires conduit à 295 créations de postes²⁹. Par ailleurs cette section reçoit le transfert de 778 emplois en provenance des *sports* à la suite d'une modification des structures gouvernementales ;
- Le budget de l'*intérieur* enregistre des créations nettes de 2 122 titulaires ; elles couvrent notamment une première tranche de 1 900 titulaires pour la police, sur les 6 500 prévus jusqu'en 2007 par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI) ;
- Le budget de la *justice* bénéficie de 2 024 emplois nouveaux pour la mise en oeuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) ;
- Le budget de l'*enseignement supérieur* enregistre 821 créations nettes, dont 500 enseignants chercheurs.

A la baisse, les seules suppressions d'emplois de titulaires qui viennent partiellement compenser les hausses sont celles de la section *économie, finances et industrie*.

La réduction des emplois de la section *culture et communication* résulte en réalité d'un transfert de 1 297 emplois³⁰ à des établissements publics. Si les emplois budgétaires sont apparemment réduits, la charge de ces personnels reste assumée par l'Etat, via un abondement des subventions aux établissements publics. Ainsi, la prise en charge de 1 233 emplois d'agents titulaires et contractuels par l'établissement public du musée du Louvre est à l'origine d'un accroissement de sa dotation de 41,1 M€.

Enfin, le mouvement le plus important et le plus déterminant pour la baisse globale des emplois budgétaires est la suppression, à la section *jeunesse et enseignement scolaire*, de 5 600 emplois de maîtres d'internat et surveillants d'externat. Mais il faut signaler que ces emplois ont été compensés par le recrutement de 20 000 assistants d'éducation qui n'apparaissaient pas dans les autorisations d'emplois de la loi de finances initiale³¹.

²⁹ La LFI 2004 prévoit une augmentation de 1 000 postes d'enseignants dans le primaire et la suppression de 4 000 postes d'enseignants du secondaire, soit 1%.

³⁰ Dont 1 231 emplois de titulaires.

³¹ En LFI 2004, les autorisations d'emploi pour la *jeunesse et l'enseignement scolaire* dépassent de 45 000 les autorisations de la LFI 2003.

La Cour constate que, malgré une baisse des emplois budgétaires en LFI 2003, le nombre des titulaires civils a augmenté de près de 5 600³², et le nombre des contractuels civils de plus de 13 000³³.

2) - Les effectifs réels restent difficiles à cerner

L'information sur les emplois budgétaires autorisés en loi de finances est insuffisante pour connaître les effectifs réellement employés par l'Etat et leur évolution.

a) - Les sureffectifs nets contreviennent à l'autorisation budgétaire

Plusieurs ministères ont recours à des sureffectifs « autorisés » par une décision administrative. Dans certains cas, les emplois en surnombre sont gagés par d'autres emplois ; parfois les sureffectifs n'ont pas de contrepartie.

La section *jeunesse et l'enseignement scolaire* affiche ainsi un solde net de 769 sureffectifs. Les plus anciens d'entre eux remontent à l'exercice 1997, sans que le ministère ait jugé opportun de les régulariser depuis six ans (par exemple 200 emplois d'enseignants du premier degré « autorisés » par une lettre du secrétaire d'Etat au budget du 21 juillet 1997, au titre des mesures d'urgence pour la rentrée 1997).

Le budget de l'*intérieur* avait recruté pour la police entre 1998 et 2001 jusqu'à 3 190 emplois en surnombre. La régularisation de 1 000 surnombres en loi de finances 2002 ne s'est pas poursuivie en 2003 (régularisation de 45 emplois seulement), et il restait à l'issue de l'exercice 2003 encore 2 117 emplois en sus des autorisations budgétaires.

b) - Le recours à des établissements publics masque la réalité des emplois financés par l'Etat et leur évolution

La LOLF précise dans son article 7 que les plafonds d'autorisations d'emplois s'appliquent aux emplois rémunérés par l'Etat. Ils ne couvrent donc pas les emplois rémunérés par les établissements publics qui n'ont pas de lien juridique direct avec l'Etat.

Cependant, le transfert de personnels titulaires de l'Etat à un établissement public ne réduit pas les charges immédiates et à terme de l'Etat si cet établissement public est financé par subventions. En revanche, il dégage des marges de manœuvre pour le ministère concerné à l'intérieur des plafonds d'emplois et peut permettre de contourner le principe de fongibilité asymétrique posé par la loi organique.

Par exemple, le transfert d'emplois de titulaires du budget de la *culture* à l'établissement public du musée du Louvre exerce un effet seulement optique sur les effectifs. De même, de nombreux ministères subventionnent des établissements publics à partir de crédits de la partie 6 du titre III.

Enfin, certains ministères prêtent ou empruntent une partie de leurs personnels. Les « mises à disposition » peuvent entraîner, dans le meilleur des cas, la restitution des coûts salariaux par transfert entre chapitres de rémunération. Dans ce cas, la dépense apparaît dans les comptes du ministère gérant la carrière des agents. Sans retraitement des mouvements budgétaires, ou lorsque les mises à disposition sont gratuites, le compte-rendu de la dépense est

³² Soit un augmentation de 4336 emplois de titulaires dans la LFI 2003 (cf. tableau 14), auxquels s'ajoutent 1231 emplois de titulaires transférés du ministère de la culture à l'établissement public du Musée du Louvre.

³³ Soit une réduction de 6 744 emplois de contractuels dans la LFI 2003 (cf. tableau 14), et une augmentation de 20 000 assistants d'éducation non inscrits en LFI 2003.

faussé. De manière très critiquable, la mise à disposition s'étend aux établissements publics. Ainsi la section **écologie et le développement durable** emploie 158 agents mis à disposition, dont 37 viennent des agences de l'eau et 43 de la Poste.

Certains établissements publics bénéficient d'importantes ressources propres et reçoivent des subventions de l'Etat très inférieures à leurs coûts de personnels. C'est notamment le cas, à la **culture**, de la Réunion des musées nationaux, ou à la **santé** de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Dans ce cas, les personnels employés ne sont pas principalement à la charge de l'Etat.

À l'inverse, d'autres établissements publics sont intégralement alimentés par des subventions. C'est le cas par exemple de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sous la tutelle des **affaires étrangères**, dont les dépenses sont couvertes par une subvention de l'Etat (subvention de 28,5 M€ en 2003³⁴, dont 22,1 M€ pour les charges de personnel). Les 586 agents inscrits au « vert budgétaire » 2003 (dont certains sont mis à disposition par le ministère de tutelle) sont majoritairement titulaires et leur rémunération représente une charge durable pour l'Etat.

Entre ces deux situations, la majorité des établissements publics perçoivent à la fois des subventions de l'Etat et des ressources propres. Les subventions sont parfois spécifiquement affectées au personnel : ainsi l'Institut national des appellations d'origine, sous la tutelle de l'**agriculture**, perçoit un quart de ses recettes en ressources propres, mais le vert budgétaire précise que ses dépenses de personnel sont honorées « sur subvention ». A l'inverse, sous la tutelle de l'**équipement**, Météo France et l'Institut géographique national perçoivent des subventions de fonctionnement équivalentes à leurs ressources propres (près de 200 millions) ; la subvention ne couvre pas spécifiquement le coût de leurs employés (près de 6 000 au total).

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que les informations les plus précises disponibles sur les effectifs employés par les établissements publics, qui se trouvent jusqu'ici seulement dans les « verts » budgétaires, figurent à l'avenir dans les documents budgétaires soumis à l'approbation du Parlement.*

Le Ministère des finances travaille actuellement à une amélioration de l'information du Parlement sur les effectifs employés par les opérateurs de l'Etat les plus significatifs.

c) - Les expériences de globalisation des crédits n'ont pas été accompagnées d'une unification de la nomenclature d'exécution permettant de recenser les dépenses de personnel

Les expériences de fongibilité des crédits de personnel et de fonctionnement récemment mises en place font apparaître en exécution des dépenses de personnel sur la partie 7 du titre III. La nomenclature d'exécution varie d'un ministère ou d'un chapitre à l'autre, les dépenses de personnel étant parfois identifiées par un article, parfois seulement au niveau du paragraphe.

Ces expériences concernent notamment les ministères suivants.

La section **économie, finances et industrie** enregistre des transferts internes d'emplois et de crédits, consécutifs à la mise en oeuvre de l'expérimentation des dotations globales. Si ces mouvements n'affectent pas les emplois budgétaires, ils transfèrent cependant les crédits de rémunérations et de charges sociales vers la septième partie du titre III « dépenses diverses ». En 2003, ces transferts ont porté sur 6 099 emplois et 239,7 M€.

³⁴ Après l'annonce en mesure nouvelle d'une augmentation de la subvention de 5,4 M€ pour « création de 66 emplois non budgétaires ».

De même, les expériences de globalisation de crédits ont conduit le ministère de l'*intérieur* à inscrire sur un chapitre 37-30 « dotations globales des préfectures » les crédits de rémunération de 9 573 emplois ; la dépense correspondante, identifiée au niveau du paragraphe de l'exécution, s'est élevée à 267,7 M€.

La même démarche aux *services communs de l'équipement* entraîne l'inscription de 3 624 emplois au chapitre 37-30 « expérimentation locale : dotations globalisées », pour une dépense de 96,5 M€. La dépense de personnel est identifiée par l'article d'exécution.

3) - L'évaluation des coûts de personnel devient encore plus difficile

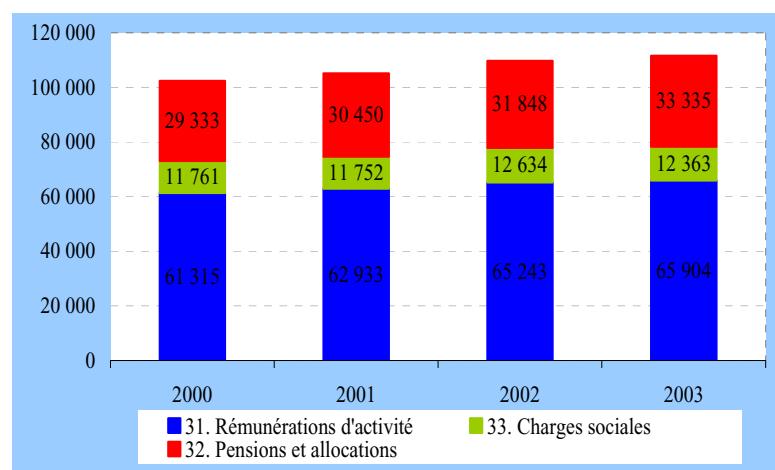
a) - *La prise en compte des dépenses de personnel financées sur crédits globalisés modifie le taux de croissance des dépenses de personnel de l'Etat*

Si dans le périmètre traditionnel limité aux parties 31 à 33 du titre III, les dépenses de personnel augmentent moins que l'inflation (1,01%), en réalité cette approche rend de moins en moins compte de la totalité des dépenses de personnel.

Tableau 15 - Dépenses de personnel (*défense* comprise)

	2000	2001	2002	2003	03/02	En M€ Moy. 00/03
31. Rémunérations d'activité	61 314,5	62 932,7	65 243,1	65 904,2	1,01%	2,44%
33. Charges sociales	11 760,9	11 751,6	12 634,3	12 362,9	-2,15%	1,68%
Rémunérations et charges sociales	73 075,4	74 684,3	77 877,4	78 267,1	0,50%	2,31%
32. Pensions et allocations	29 332,7	30 450,2	31 848,4	33 335,4	4,67%	4,36%
Total	102 408,1	105 134,5	109 725,8	111 602,5	1,71%	2,91%
Dépenses de personnel sur crédits globalisés ³⁵			171,0	652,2		
Total y compris crédits de personnel globalisés	102 408,1	105 134,5	109 896,8	112 254,7	2,15%	3,11%

Source : ACCT, Cour des comptes



³⁵ Rémunérations et charges sociales imputées sur la partie 7 du titre III dans le cadre des expérimentations de globalisation des crédits de fonctionnement. Les ministères pris en compte sont : intérieur et travail en 2002 ; économie et finances, intérieur, équipement et travail en 2003.

Les expérimentations menées en 2002 et 2003 de globalisation des dépenses de fonctionnement de certains ministères sont le principal facteur de changement de périmètre des dépenses de personnel en 2002 et 2003. En réintégrant ces crédits, l'augmentation sur un an des crédits de personnel est de 2,1%, et de 3,1% par an en moyenne au cours des quatre dernières années.

b) - La baisse des dépenses imputées à la partie 33 du titre III ne correspond pas à une réduction des charges sociales versées par l'Etat

La baisse des charges sociales en 2003 (réduction de 274,1 M€, soit -2,1 %) traduit le recul du versement de l'Etat au titre de la compensation vieillesse des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale : 2 249,4 M€ en 2003, imputé sur le budget des **charges communes** (en baisse de 546,1 M€, soit -19,5 % sur 2002). Le versement de l'Etat retrouve ainsi sensiblement le niveau de l'exercice 2001 (2 213,9 M€)

Hors compensation vieillesse, les charges sociales imputées à la partie 3 du titre III ont augmenté de 2,8% en 2003.

c) - La comptabilisation des emplois et des frais de personnel présente également de façon récurrente des problèmes plus complexes

Plusieurs types de difficultés restent à résoudre et parfois s'accroissent : écart entre emplois budgétaires et effectifs ; « surnombres » non autorisés ; coexistence dans les comptes rendus d'emplois de données en effectifs réels et en équivalents temps plein ; crédits de vacations qui peuvent rémunérer des employés en totalité ou constituer un complément pour des agents de l'Etat déjà en fonction.

La section **jeunesse et l'enseignement scolaire** finance 1 030 671 emplois, et consacre aux rémunérations 34 520,6 M€ (dont 46,9 M€ sur le titre IV). En outre, le chapitre 36-60 « lycées et collèges - participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels d'internat et de demi-pension » subventionne à 60% les personnels de service des internats et demi-pensions (343,03 M€), et le chapitre 43-01 « établissements d'enseignement privés sous contrat - rémunérations des personnels enseignants » prend en charge la rémunération de 133 756 enseignants, pour 5 744,1 M€.

Tableau 16 - Dépenses de personnel de la jeunesse et l'enseignement scolaire³⁶

Effectif et M€

Chapitre ou paragraphe d'exécution	Emplois financés	Dépense 2003
Tous 31-xx	975 318	29 325,9
Tous 33-xx		4 150,2
37-84 « insertion professionnelle »	200	39,2
36-10 « établissements publics »	4 153	Part des subventions liée à l'emploi : 131,5
36-71-37-35 emplois jeunes	31 000	705,1
43-02-xx-40 " "		46,3
36-71-38-47 assistants d'éducation	20 000	121,9
43-02-53-21 personnel TOM		0,6
Total	1 030 671	34 520,6

Source : MJENR, Cour des comptes

³⁶ Cette liste n'est encore pas exhaustive ; on trouve par exemple des dépenses de 17,1 M€ pour la rémunération des intervenants pour l'enseignement des langues à l'école primaire (chapitre 37-83, paragraphe 15-13).

Aux *affaires étrangères*, les effectifs payés par l'Etat directement et indirectement comprennent, outre les « emplois budgétaires », les fonctionnaires détachés dans les établissements publics financés au travers des subventions de la 6^e partie du titre III, les employés locaux à l'étranger financés sur des crédits de la septième partie du titre III, et les coopérants civils et militaires financés au titre IV (202,7 M€). Au total, les effectifs en 2003 ont atteint 31 714 personnes, en hausse de 3,8% sur 2002, pour 1 448,7 M€. La hausse des effectifs est de 1 147 agents ; elle est presque totalement expliquée par l'accroissement des effectifs des établissements publics culturels et de recherche, tant en fonctionnaires nationaux qu'en employés locaux.

Le budget du *travail* subventionne quatre établissements employant du personnel. Le plus important est l'ANPE avec 17 573 emplois pour une masse salariale d'environ 664 M€³⁷. Au total, les établissements subventionnés emploient donc 17 863 personnes (part étatique) pour un coût de 680 M€.

La section *culture* subventionne plus de 40 établissements publics sur son chapitre 36-60. Ces établissements emploient près de 6 000 fonctionnaires inscrits dans les effectifs budgétaires et directement payés par le ministère. En outre, les établissements publics emploient et rémunèrent sur leur budget propre environ 11 600 personnes, pour des coûts de personnel totalisant 628,7 M€. En se limitant aux seuls établissements dont la subvention de l'Etat constitue la principale ressource tout en étant supérieure aux frais de personnel, on peut estimer que 7 800 personnes sont rémunérées par le budget de l'Etat pour un montant de 441,8 M€.

Le ministère de l'*agriculture* subventionne 28 établissements publics, dont 19 dédiés à l'enseignement agricole. Les deux principaux établissements, le CEMAGREF et l'INRA, perçoivent des subventions à la fois du ministère de l'*agriculture* et du ministère de la *recherche*.

Le montant des dépenses de personnel de ces établissements est égal, d'après les documents budgétaires, à 216,6 M€ pour 5 173 emplois, hors personnel de la *recherche* (dans les deux établissements signalés, le budget de la *recherche* subventionne 8 494 postes pour 424,4 M€). Même si certains établissements disposent de ressources propres, les dépenses de personnel sont inférieures aux subventions de l'Etat et les emplois sont subventionnés pour leur plus grande part. Pour mémoire, le budget de l'*agriculture* finance en outre sur le titre IV la rémunération de 5 156 enseignants de l'enseignement agricole privé, pour 200,6 M€ en 2003.

À l'inverse, le budget de la *défense* disposait de 455 382 autorisations d'emplois, dont 17 809 militaires et civils employés par les comptes de commerce³⁸. Pour la première fois depuis la professionnalisation des armées, les effectifs budgétaires (hors comptes de commerce) augmentent de 2 533 militaires d'active et 471 civils. Ce mouvement s'accompagne d'une baisse des sous-effectifs traditionnels (-12 521, après -21 826 en 2002).

4) - Les dépenses de pension poursuivent leur croissance³⁹

Le rythme de progression de pensions de 2003 sur 2002 (+4,7%) a été légèrement supérieur à la tendance des quatre dernières années (4,4%) et surtout très supérieur à la croissance des rémunérations et charges sociales.

³⁷ Sur les 21 223 agents de l'ANPE (dépenses de personnel totales égales à 801,7 M€), 3 650 sont financés par l'UNEDIC pour le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) ; sans autres détails, les dépenses de personnel hors PARE sont estimées au prorata.

³⁸ Les dépenses des personnels affectés aux comptes de commerce sont remboursées au budget général.

³⁹ Voir aussi le rapport sur les comptes de l'Etat de l'exercice 2003, Titre 1.III.H.

Elles recouvrent pour l'essentiel les pensions civiles et militaires, pour 32 348,4 M€. Les recettes afférentes aux pensions, à 9 116 M€, ne croissent en revanche que de 1,04% ; elles ne couvrent donc plus que 28,2% des dépenses pour pension (29,2% en 2002). La baisse à long terme du taux de couverture est continue ; or, les flux de départ devraient croître jusqu'aux environs de l'an 2010 et amplifier le déséquilibre. Par exemple, les retraités de la *jeunesse et de l'enseignement scolaire*, qui étaient 641 000 en 2003, devraient être près de 900 000 en 2010.

Les dépenses de pensions comprennent également une subvention au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE) de 986,9 M€ en 2003, en augmentation de 7,2%.

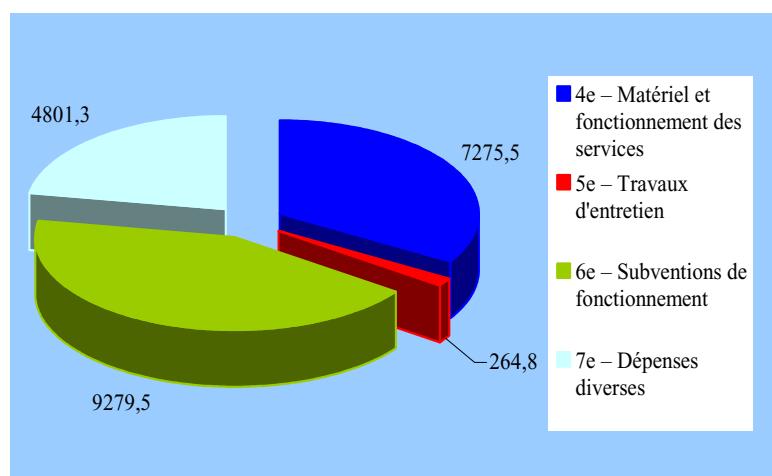
C - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Tableau 17 - Répartition des dépenses de fonctionnement 2003 - hors personnel (*défense* comprise)

En M€

Partie du titre III	Rappel 2002	Dépenses nettes	% du titre III	% toutes dépenses
4 ^e – Matériel et fonctionnement des services	7 288,1	7 275,5	5,5%	2,7%
5 ^e – Travaux d'entretien	265,3	264,8	0,2%	0,1%
6 ^e – Subventions de fonctionnement	9 234,9	9 279,5	7,0%	3,4%
7 ^e – Dépenses diverses	4 659,1	4 801,3	3,6%	1,8%
Total	21 447,4	21 621,0	16,2%	7,9%

Source : ACCT, situation définitive (9 avril 2004), compilation Cour des comptes.



Les dépenses sur ces quatre parties présentent une croissance de 0,8% sur l'exercice précédent. Seules les subventions de fonctionnement et les dépenses diverses sont en hausse.

Cependant, si l'on reclasse les dépenses de personnel imputées sur la partie 7 dans le cadre des expérimentations de globalisation des crédits, les dépenses de fonctionnement sont en baisse à périmètre constant de 1,4%.

Ainsi, les efforts de maîtrise de la dépense ont-ils porté particulièrement sur les moyens des services hors personnels, alors que les effectifs et les missions restaient pour l'essentiel inchangés, au risque d'entraîner des difficultés dans le fonctionnement des services.

La régulation budgétaire a notamment contraint la gestion de nombreux ministères.

En particulier, les « dégels » de crédits tardifs, parfois quelques jours seulement avant la date limite pour les engagements, n'ont pas toujours permis aux gestionnaires de consommer les

crédits ouverts. Les difficultés induites par ces mouvements tardifs sont d'autant plus sensibles que les délégations sont importantes ; par exemple à la section *mer*, où 84% des crédits sont délégués, la régulation a porté sur 15% des crédits des services déconcentrés, mais a réduit en réalité de 20% leurs moyens de fonctionnement.

Néanmoins, la régulation a permis de respecter l'autorisation budgétaire puisque les dépenses nettes sont restées inférieures de 254,4 M€, soit 1,2%, à la somme des autorisations parlementaires initiales (20 257,7 M€), des virements, transferts et répartitions nettes pour les quatre parties (768,6 M€) et des rattachements de fonds de concours (849,1 M€).

Les crédits non consommés en fin d'exercice atteignaient 1 256,9 M€, compte tenu d'importants reports de l'exercice précédent (1 707,9 M€), minorés par des annulations de 741,1 M€.

D - LES DÉPENSES D'INTERVENTION

1) - La place déterminante des dépenses d'intervention dans le budget de l'Etat

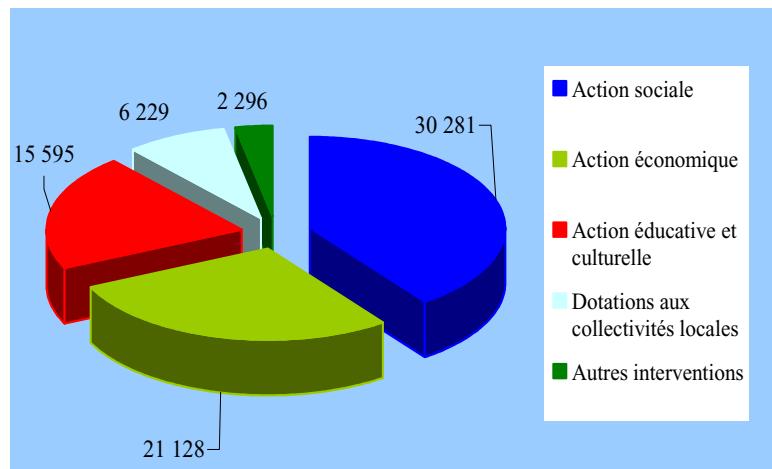
Les dépenses d'intervention, qui ne concernent que les dépenses civiles, sont un moyen privilégié d'exécution des politiques publiques. Elles se sont élevées à 77,2 Md€ en 2003, en baisse de 2%, représentant 27% des dépenses imputées au budget général. Certaines de ces dépenses ont été touchées par l'effort de régulation qui a caractérisé l'exécution 2003 : elles ont supporté 24% du total des mises en réserve et 21% du total des annulations effectuées en 2003.

Toutefois, cet effort a été largement compensé par les ouvertures en loi de finances rectificative, puisque 47% des crédits ouverts en fin d'année (soit 91% hors titre I) ont bénéficié aux dépenses d'intervention. De plus, un tiers des mises en réserve levées en cours de gestion ont concerné les dépenses d'intervention, ce qui est significatif des pressions qui s'exercent sur ces dépenses : poids des dépenses incompressibles, et nécessité de couvrir la progression des minima sociaux, dans une phase de faiblesse persistante de l'activité économique.

Tableau 18 - Dépenses du titre IV - répartition par type d'intervention - 1999-2003

	En M€									
	1999		2000		2001		2002		2003	
Action sociale	29 734	38%	30 745	42%	30 281	40%	32 933	42%	32 345	42%
Action économique	26 804	34%	22 355	30%	21 128	28%	19 710	25%	17 880	23%
Action éducative et culturelle	15 129	20%	15 335	20%	15 595	21%	15 526	19%	16 154	21%
Dotations aux collectivités territoriales	4 080	5%	3 338	5%	6 229	8%	8 290	11%	8 547	11%
Autres interventions	2 198	3%	2 162	3%	2 296	3%	2 280	3%	2 242	3%
Total	77 944		73 935		75 529		78 739		77 168	

Source : CGAF, Cour des comptes



Une grande partie des interventions de l'Etat repose sur des dispositifs d'aide à caractère social dont les moyens restent stables. Les dotations sont reconduites d'une année sur l'autre, traduisant la pluri-annualité des dispositifs structurels de soutien : revenu minimum d'insertion, aides sociales au logement. D'autres, comme l'allocation aux adultes handicapés, sont en hausse.

D'autres interventions sont des dépenses contraintes comme les régimes obligatoires de retraite, les pensions d'invalidité des anciens combattants, les charges de retraite de la SNCF ou encore les dépenses de rémunération et de fonctionnement de l'enseignement privé.

La rigidité de ces dispositifs ne laisse que peu de place à la mise en œuvre de politiques nouvelles correspondant à de nouvelles priorités. Ainsi sur la période 1999-2003, les actions contre l'exclusion, la "couverture maladie universelle" et les actions en faveur du secteur agricole sont venues s'ajouter aux interventions déjà existantes, mais pour des montants limités. Certains dispositifs se substituent à d'autres, comme en matière d'emploi, où, dans le cadre des actions en faveur des publics prioritaires, la fin progressive des emplois jeunes s'accompagne de la montée en puissance des contrats emploi solidarité et des contrats emploi consolidé.

2) - Une lecture difficile des interventions de l'Etat

Pour des raisons qui tiennent à la nomenclature budgétaire, aux modalités de financement et à la nature des politiques publiques, le seul titre IV ne donne qu'une vue partielle de la politique d'intervention de l'Etat. En effet, des dépenses de subvention sont également inscrites aux titres III des moyens des services, et VI des subventions d'investissement. En outre, les changements de périmètre, la refonte de l'architecture des concours financiers aux collectivités territoriales à compter de 2004 et les transferts de compétences brouillent la lisibilité des interventions de l'Etat.

Ainsi, la traduction que donnent les dépenses du titre IV des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, qui sont un enjeu important pour la gestion publique, ne reflète pas la totalité de l'effort de l'Etat. L'ensemble de ces concours était de 58,2 Md€ en 2003 (contre 56,8 Md€ en 2002), soit 10% du titre IV. Si l'on intègre à ces masses la fiscalité transférée, l'effort financier de l'Etat passe à 64,8 Md€⁴⁰.

En outre, les transferts de compétences rendent plus imprécise la mesure des interventions au travers des dépenses du seul titre IV :

⁴⁰ Source : jaune budgétaire « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales », PLF 2004.

- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a transféré l'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs, à compter du 1er janvier 2002, à l'ensemble des régions, à l'exception de l'Ile de France et de la Corse. Pour l'exercice 2003, les crédits ont été directement ouverts au titre de la dotation globale de décentralisation (DGD) pour un montant de l'ordre de 1,7 Md€. En 2004, la transformation de la majeure partie des dotations budgétaires de la DGD en prélèvement sur recettes ne permettra plus de distinguer la part relative aux transports de voyageurs à courte distance ;
- la loi du 18 décembre 2003 a décentralisé le RMI vers les départements à partir du 1er janvier 2004 et créé le contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (RMA) - d'une durée minimale de 18 mois, destiné aux bénéficiaires du RMI⁴¹ ;
- le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales prévoit de transférer aux départements de larges attributions en matière d'aides au logement et notamment les fonds de solidarité pour le logement, dont la dépense s'est élevée à 102 M€ en 2003.

Par ailleurs, les dépenses imputées sur le titre IV retracent de façon incomplète les moyens alloués par l'Etat aux établissements et aux entreprises publics.

Ainsi, sur le budget de l'*écologie*, si les subventions de fonctionnement de l'Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou de l'Institut national de l'environnement et des risques sont inscrites sur le titre IV, celles d'autres organismes comme le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale ou les parcs nationaux figurent au titre III, l'ensemble de ces établissements étant également subventionné sur le titre VI pour leurs dépenses d'investissement. En outre, les interventions en faveur de l'ADEME sont également inscrites sur les fascicules de l'industrie et de la recherche.

De même, pour le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), les dépenses sont imputées à la fois sur les fascicules *industrie* et *recherche*. Enfin, à la *recherche*, alors que les subventions de fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) figurent au titre III, celles des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont au titre IV.

Sur le fascicule *transports et sécurité routière*, 85% des dépenses du titre IV en 2003, soit 4 913,4 M€, ont été destinées au financement du « système ferroviaire » (désendettement de la SNCF, Réseau ferré de France (RFF), régime de retraite de la SNCF et compensation des tarifs sociaux), auquel l'Etat a contribué par ailleurs via le titre VI (subventions d'investissements pour nouveaux projets ferroviaires) et le compte d'affectation spéciale n° 902-24 (dotation en capital à RFF). Ces crédits ont échappé à la régulation dans leur totalité.

Si les subventions au régime de retraite de la SNCF, soit 2 464,8 M€ en 2003, ont un objet clairement identifié, le reste des dotations et subventions de l'Etat versées au « système ferroviaire » vise globalement à couvrir le besoin de financement des entreprises qui le composent. La déclinaison de ces dotations selon des dénominations différentes est nécessairement de nature conventionnelle⁴², que ce soit dans le budget de l'Etat ou dans les comptes des entreprises. Il en est ainsi sur le titre IV :

- de la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire de RFF, soit 1 656,5 M€ en 2003, qui, selon le ministère de l'équipement, est censée compenser le « différentiel »

41 L'employeur percevra du département un montant égal au RMI.

42 Une des conventions retenues a d'ailleurs été modifiée en 2004 ; la dotation en capital versée à RFF disparaît pour laisser la place à une contribution aux charges financières de la dette de RFF sur le titre IV et à une subvention aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires sur le titre VI.

entre les péages reçus par RFF et les versements effectués par cette même entreprise dans le cadre de la convention de gestion la liant à la SNCF, différentiel qui n'a aucune signification économique ;

- de la contribution de l'Etat au désendettement de la SNCF par dotation (677,2 M€ en 2003) au "service annexe d'amortissement de la dette ferroviaire", sans base juridique ;
- et même de la compensation des tarifs sociaux pratiqués par la SNCF, pour 114,9 M€ en 2003, dont la stabilité depuis au moins sept ans amène à s'interroger sur le lien entre le montant de la subvention et les coûts réels qu'elle est censée couvrir.

Au total, la lecture des interventions de l'Etat est complexe, et ne donne pas une vue exhaustive des coûts des politiques d'intervention et des dispositifs de soutien.

3) - La consommation des crédits d'intervention reste un indicateur incomplet

Compte tenu du principe qui consiste à verser aux organismes destinataires de subventions de l'Etat 100% des crédits ouverts qui leur sont destinés, sous réserve des éventuelles mesures de régulation, le soutien apporté par le budget de l'Etat aux politiques considérées ne peut être connu au travers des seuls résultats de l'exécution budgétaire. Dans ce cadre, le taux de consommation n'est qu'apparent et, de ce fait, insuffisant pour apprécier l'utilisation qui a été faite de ces crédits, reconduits chaque année par le Parlement.

Ainsi, à l'**industrie**, les crédits ouverts au titre IV qui, pour près de 60% bénéficient à trois organismes (Charbonnages de France pour 446 M€, le CEA pour 363 M€, et l'Institut français du pétrole pour 200 M€ en 2003), ont un taux de consommation proche de 100% chaque année. C'est le cas également aux **transports** pour le "système ferroviaire" évoqué plus haut.

A la **recherche**, la situation est similaire pour les subventions de fonctionnement versées aux EPIC⁴³. Si elles connaissent une baisse de 0,6% par rapport à 2002, ce n'est pas du fait d'une sous-consommation des crédits, mais d'une annulation intervenue en cours de gestion et qui a concerné la subvention du CEA. Les subventions de fonctionnement des EPST, versées à partir du titre III (2 877 M€ en 2003), suivent la même logique.

Dans le fascicule **urbanisme et logement**, la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne par le biais d'une contribution d'équilibre au fonds national d'aide au logement (FNAL) et au fonds national pour l'amélioration de l'habitat (FNAH) s'est élevée à 5 239 M€ en 2003, représentant l'essentiel des interventions de l'Etat en faveur du logement. Les crédits correspondants sont considérés comme consommés à 100%.

Les versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale retracés aux **charges communes** ont atteint 1 207,1 M€ en 2003 contre 1 159,9 M€ en 2002 et correspondent à un taux de consommation des crédits proche de 100%. L'essentiel de la hausse est dû au financement de l'allocation aux adultes handicapés du régime des non salariés agricoles et de la contribution de l'Etat au régime de retraite des mines. En outre, le financement des prestations

⁴³ Les EPIC sont le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), le Centre national d'études spatiales (CNES), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les EPST sont l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), le Centre national de recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche agronomique (INRA), le Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts CEMAGREF, l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et l'Institut national d'études démographiques (INED).

sociales des non-salariés agricoles, dont les dépenses s'élèvent à 522,7 M€ en 2003, a conduit à réaliser un prélèvement exceptionnel de 157 M€ sur divers organismes du secteur agricole, un prélèvement de 100 M€ sur le fonds de roulement du BAPSA et l'attribution d'une subvention budgétaire complémentaire de 20 M€.

Au fascicule *santé-solidarité* sont inscrits les crédits permettant le remboursement par l'Etat à la CNAF et à la mutualité sociale agricole (MSA) de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Y figurent également les crédits nécessaires à la contribution de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque médical (CMU) et du financement du RMI. Les dépenses se sont élevées respectivement à 806,8 M€, 5 959,3 M€, 970 M€ et 4 941 M€ en 2003. S'agissant des remboursements, la consommation des crédits ouverts est quasiment de 100%, ce qui s'avère toutefois insuffisant pour permettre l'apurement des dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale payeurs de ces prestations (hormis pour l'AAH).

4) - Des modalités d'évaluation des dispositifs d'intervention hétérogènes

Certaines dépenses retracées au titre IV ne font l'objet, par nature, d'aucune évaluation : c'est le cas des subventions à des régimes de sécurité sociale ou de retraite, des dotations aux collectivités territoriales ou encore du soutien à l'enseignement privé. Des masses significatives de dépenses échappent donc à l'évaluation, leur inscription au budget de l'Etat répondant à une logique de financement et non de finalité de la dépense.

Pour le reste, les pratiques d'évaluation diffèrent d'un ministère à l'autre.

A l'*agriculture*, le titre IV représente l'essentiel des crédits, avec 58% des crédits initiaux et 64% du total des crédits disponibles et des dépenses nettes en 2003, soit 3 474,9 M€.

Les mesures prises par le ministère pour évaluer l'impact de ses dépenses d'intervention diffèrent selon leur nature : pour les interventions nationales, les moins significatives, les évaluations entreprises depuis 1999 ont porté davantage sur l'action des services et les dispositifs réglementaires que sur les dépenses d'intervention proprement dites. En revanche, des évaluations sont réalisées sur l'exécution des programmes mis en œuvre dans le cadre des politiques structurelles cofinancées par la Communauté européenne. Pour les aides dont la gestion est confiée au CNASEA (335,4 M€ en 2003), seul l'examen des comptes et de la gestion de cet organisme peut permettre de suivre et d'évaluer l'emploi des crédits.

A la *justice*, le chapitre 46-01 "subventions et interventions diverses" permet notamment de verser des subventions aux organismes et associations contribuant au développement des nouvelles formes de réponses judiciaires, comme l'aide aux victimes ou la médiation familiale. Les dépenses afférentes se sont élevées à 62,3 M€ en 2003.

A la suite de la circulaire du Premier ministre du 27 décembre 2002, le garde des sceaux a annoncé la création d'une instance collégiale unique pour l'attribution des subventions sur un même secteur d'activité, et la mise en place d'un contrôle tant qualitatif que quantitatif de leur utilisation. Cependant, malgré ces dispositions nouvelles, et même si des conventions pluriannuelles d'objectifs ont été signées avec des associations, l'évaluation de l'utilisation des subventions versées est encore insuffisante.

A la *recherche*, l'essentiel (80%) des crédits destinés à la « formation à et par la recherche » correspond à des allocations de recherche, c'est-à-dire à des aides versées pour une durée de trois ans à des étudiants qui entreprennent des études doctorales. Comme l'attribution des allocations est décidée par les universités, les crédits sont délégués aux recteurs d'académie, ce qui permet d'obtenir un taux de consommation apparent des crédits très satisfaisant (proche

de 100%), mais qui, en l'absence d'un système d'information performant, ne permet pas d'évaluer l'impact du dispositif. Les dépenses ont été de 285,1 M€ en 2003.

A l'*outre-mer*, des instruments de pilotage ont été mis en place, à la suite des observations de la Cour, et devraient permettre d'améliorer l'évaluation de la politique d'insertion économique et sociale outre-mer, mise en œuvre par le fonds pour l'emploi dans les DOM (FEDOM).

Une circulaire interne du 27 mai 2003 a fixé à cette politique des objectifs quantitatifs précis, et une évaluation de l'effet des mesures financées par le fonds est prévue. Néanmoins, les indicateurs utilisés permettront surtout de mesurer le nombre des bénéficiaires des différents dispositifs par département ou collectivité.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que l'évaluation des dispositifs de soutien soit renforcée, afin de mieux en mesurer l'impact et d'apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs visés.*

E - LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital sont imputées sur les titres V, VI et VII⁴⁴ du budget de l'Etat. Le rapport d'exécution des lois de finances pour 2001 a souligné (pages 82 et 83) les imprécisions dont souffre ce mode d'approche budgétaire des investissements de l'Etat.

En 2003, les dépenses en capital ont représenté 8% du budget général de l'Etat, à 28,8 Md€. Le poids des dépenses militaires (dont plus de 97% relèvent du titre V) au sein de l'ensemble a continué de s'accroître⁴⁵.

Tableau 19 - Augmentation des dépenses en capital par rapport à 2002

	Crédits civils		Crédits militaires		Total	
	CP	AP	CP	AP	CP	AP
Crédits votés en LFI	+6,4%	-11,5%	+11,3%	+17,6%	+9,0%	+0,7%
Crédits ouverts	-8,2%	+13,0%	+10,0%	-6,4%	-1,8%	-14,4%
Dépenses	+1,1%		+4,3%		+2,4%	

Source : MINEFI, Cour des comptes

Par rapport à la LFI 2002, la hausse des crédits militaires a été deux fois plus rapide que celle des crédits civils. De même, le montant des autorisations de programme de la *défense* a connu une forte hausse, contrastant avec une chute marquée des services civils.

Les crédits ouverts ont été supérieurs de 28% aux crédits votés en LFI (contre 42% en 2002), dont 59,5% pour les crédits civils tandis que les crédits de la *défense* étaient inférieurs de 2,3% à ceux de la LFI.

La dépense nette totale a dépassé de 8,3% les montants de la LFI 2003 (-13,4% pour les crédits militaires), mais est restée inférieure de 15% aux crédits ouverts (-11,3% pour la *défense*, qui représente 41% du total).

⁴⁴ Le titre VII « Dommages de guerre » (moins de 3 M€ en crédits de paiement) n'est pas significatif.

⁴⁵ En AP : 49% de la LFI, 95% des ouvertures en LFR, 44% du total des ouvertures nettes ; en crédits de paiement, 51,3% de la LFI, mais seulement 2,3% des annulations de LFR, 39,2% des crédits ouverts.

Les engagements d'autorisations de programme, à 31,6 Md€, représentent près de 98% des ouvertures 2003, mais seulement 71% des affectations⁴⁶. Avec 13,3 Md€ d'engagements, la *défense* reste le plus gros consommateur (42% du total).

Dans le cadre d'un budget d'investissement en stagnation globale, les affichages initiaux ont été souvent contredits en exécution : ainsi de la priorité annoncée en faveur de la *défense* (crédits de paiement et surtout autorisations de programme), mais aussi des moyens initialement accordés à la *ville* et à la *justice*. Le budget exécuté en 2003 s'écarte notablement de l'autorisation parlementaire initiale.

La LFR a été votée trop tardivement pour permettre la consommation des crédits ouverts par les sections qui en bénéficiaient, obligeant à des reports sur 2004. Les mouvements de la LFR ont consisté au total en des annulations nettes sur les services civils et des ouvertures d'un montant équivalent sur le ministère de la *défense* (486 M€).

1) - La gestion des crédits de paiement a été dominée par le souci de limiter la dépense sans remettre en cause les priorités affichées

Le ministère de la défense et quatre ministères civils, équipement⁴⁷, intérieur, économie, finances et industrie, jeunesse, éducation nationale et recherche, ont bénéficié de près de 90% des crédits.

a) - L'étalement des dotations initiales de crédits de paiement

L'échéancier de la couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement a été systématiquement étalé : soit par modification du mode de calcul ; soit, de façon plus drastique, par insuffisance de dotation annuelle, obligeant à un étalement non conforme aux prévisions initiales.

Le budget de la *ville* continue à offrir l'exemple du cumul des deux méthodes. Sur cette section budgétaire, l'échelonnement est passé de 3 ans avant 2002 à 4 ans en 2002, puis à au moins 6 ans en 2003. Les montants de crédits de paiement actuellement alloués ne sont pas compatibles avec la montée en puissance des grands programmes 2000-2006.

Ainsi apparaît une régulation « dérivée » des engagements, les autorisations de programme disponibles ne pouvant être couvertes par insuffisance de crédits de paiement. Ainsi au ministère de la *justice*, le rythme d'ouverture des crédits de paiement ne permettra pas de respecter les objectifs de la loi de programmation.

Cette gestion des crédits de paiement a entraîné des retards de paiement sur les opérations engagées, génératrices d'intérêts moratoires : près de 20 M€ en 2003 pour la *défense*.

Enfin, elle a fait apparaître des reports de charges importants en fin d'exercice : notamment à la *défense* et aux *affaires étrangères* (contribution au Fonds européen de développement), chapitre 5346 (*entretien des routes*) de la section *transports et sécurité routière*.

b) - Les effets de la régulation budgétaire

L'exercice 2003 a été caractérisé par une régulation complexe et drastique, parfois marquée de mouvements contradictoires sur un même chapitre (cas du titre V de la santé), et soumise à de nombreux à-coups. Freinage de la dépense et annulations ont dominé l'exercice et

⁴⁶Affectations (pré-engagements sans effet juridique) : 44,5 Md€ en 2003, dont 12,6 Md€ d'autorisations de programme des années antérieures, à engager juridiquement.

⁴⁷ Sections transports et sécurité routière, et urbanisme et logement.

pesé sur l'ensemble des gestionnaires de crédits. L'article 14 de la LOLF⁴⁸ a été largement utilisé, au-delà de la seule annulation des « crédits devenus sans objet ».

La régulation budgétaire a joué à la fois sur le niveau des crédits (mis en réserve ou annulés), et sur leur disponibilité dans le temps.

Sur le budget des *transports et de la sécurité routière*, les mises en réserve ont porté sur 65% des crédits de paiement reportés et 11% des crédits en LFI. En moyenne 30% des crédits mis en réserve ont été annulés en cours de gestion ou dans la LFR de décembre.

Pour la *recherche*, l'effort demandé en 2002 avait été considérable. En 2003, si la mise en réserve de crédits de paiement a été inférieure (161 M€, et 8% de la dotation initiale), les annulations (133,6 M€) ont été supérieures à celles de 2002. La levée de certaines mises en réserve par le Premier ministre (note du 16 mai 2003) n'a pas suffi à redresser la situation, et a contribué à l'insécurité de la gestion.

A l'*enseignement supérieur*, les modalités de la régulation sur les chapitres de dépenses en capital ont accru les difficultés de gestion soulignées par la Cour dans son rapport d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif.

La régulation a été à l'origine de reports de charges sur les exercices suivants. Ainsi, à la *mer*, les crédits de paiement disponibles n'ont pas permis d'assurer le financement des travaux réalisés par les ports autonomes et les ports d'intérêt national, et la dette de l'Etat envers ceux-ci a atteint 37,5 M€ à la fin de l'exercice 2003.

c) - La diminution tendancielle des reports de crédits des années antérieures

Les reports de crédit de l'exercice antérieur abondent traditionnellement de façon significative les dotations en crédits de paiement. En 2003 cependant, les reports sont tombés de 35% à 24,5% des crédits LFI. De 9,4 Md€ en 2001, ils n'étaient plus que de 8,6 Md€ en 2002 et 6,5 Md€ en 2003.

En effet, les annulations en cours d'année et à l'occasion des LFR de fin d'exercice ont fortement réduit le montant des crédits reportables.

Tableau 20 - Modifications législatives et réglementaires des CP en 2003

En M€

Titre	LFI	LFR	Total des modifications	Ouvertures nettes	Reports/LFI	Reports /modifications	Ouvertures nettes/LFI
V	15 967	204	2 144	18 111	17%	126%	113%
VI	10 635	-208	5 253	15 888	36%	73%	149%
VII			2	2		100%	
Total	26 603	-4	7 397	33 999	24%	82%	128%

VTR : virements, transferts et répartitions

FDC : fonds de concours

Source : MINEFI, Cour des comptes

En sens inverse, les ouvertures de crédits de paiement en LFR de fin d'année et les levées de mises en réserve tardives ont accru d'autant les reports de crédits sur l'année 2004.

Ainsi à la *ville*, plus de 56 M€ ont été mis à la disposition du ministère en extrême fin de gestion (par levée de crédits réservés et ouverture en LFR), afin de permettre le financement en

48 Relatif aux annulations de crédit.

début de gestion du programme de rénovation urbaine. De ce fait, les reports de crédits sur la gestion 2004 ont atteint 59,5 M€ au lieu de 17,1 M€ l'année précédente.

d) - Les dépenses d'investissement des services civils ont baissé en termes réels

Malgré le freinage des paiements, la loi de programmation militaire 1997-2002 commence à faire sentir ses effets, les dépenses militaires augmentant en 2003 quatre fois plus vite que les dépenses civiles. Néanmoins, malgré la priorité affichée pour la **défense**, le montant des impayés 2003 (2 072 M€) dépasse celui des crédits non consommés (1 512 M€), entraînant un déficit de l'exercice de 560 M€ contre 153 M€ en 2002.

Les dépenses civiles, et notamment le titre VI, qui avait vu connu une forte hausse au cours des années précédentes avec la montée en régime des contrats Etat-régions, ralentissent fortement en 2003.

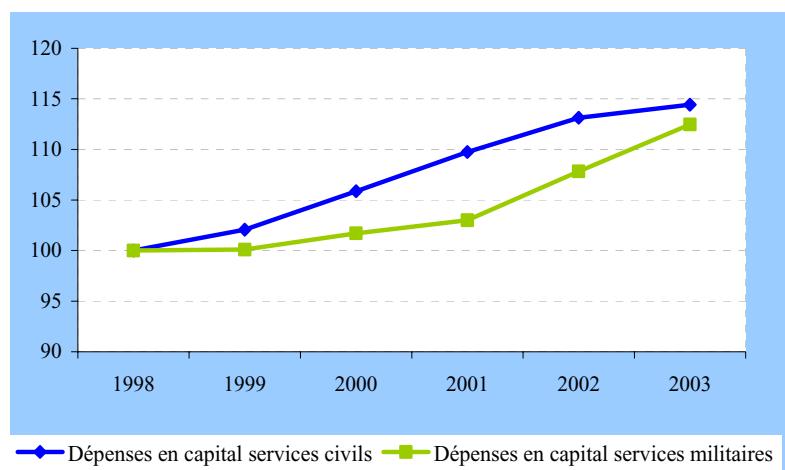
Tableau 21 - Dépenses nettes des titres V, VI et VII

En M€

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Evolution	
							03/02	Moy 03/98
A – Services civils								
Titre V	3 754,9	3 414,4	3 358,7	3 769,7	3 996,0	4 081,5	2,1%	1,7%
Titre VI	11 100,6	11 748,9	12 367,5	12 534,4	12 810,8	12 917,6	0,8%	3,1%
Titre VII	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6	0,2		
S/Total services civils	14 855,6	15 163,4	15 726,2	16 304,2	16 807,4	16 999,1	1,1%	2,7%
B – Services militaires								
Titre V	10 332,6	10 339,7	10 457,2	10 564,5	11 069,7	11 664,7	5,4%	2,5%
Titre VI	176,5	179,7	231,7	260,6	262,2	154,6	-41,0%	-2,6%
S/total services militaires	10 509,1	10 519,4	10 689,0	10 825,1	11 331,9	11 819,4	4,3%	2,4%
Total dépenses en capital	25 364,7	25 682,7	26 415,1	27 129,3	28 139,3	28 818,5	2,4%	2,6%

Source : MINEFI, Cour des comptes

Graphique 5 - Dépenses nettes des titres V, VI et VII, base 100 en 1998



2) - Les autorisations de programme civiles sont en baisse

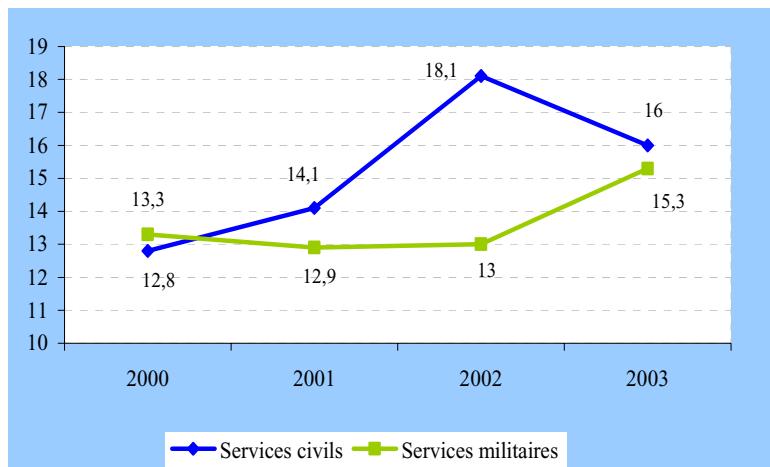
a) - Une chute de 11% des autorisations de programme civiles en LFI

La LFI affiche une stagnation des autorisations de programme (soit une diminution en euros constants) en même temps qu'une nouvelle et forte priorité pour la *défense*, alors même que la loi de programmation militaire a été engagée en quasi-totalité. La chute nette des autorisations de programme civiles conduit à s'interroger sur la capacité de l'Etat à respecter le rythme des engagements prévus par les contrats de plan Etat-régions, même étais sur 6 ans.

Tableau 22 - Dotations initiales en autorisations de programme des titres V et VI

LFI	2000	2001	2002	2003	2003/2002	En Md€ Moy 00/03
Services civils	12,8	14,1	18,1	16,0	-11,5%	7,6%
% du total	49%	52%	58%	51%		
Services militaires	13,3	12,9	13,0	15,3	17,6%	4,7%
% du total	51%	48%	42%	49%		
Total	26,2	27,0	31,1	31,3	0,7%	6,1%

Source : MINEFI, Cour des comptes



b) - Des arbitrages difficiles en cours de gestion

Les arbitrages rendus en cours de gestion ont cherché à maintenir les priorités affichées, notamment en faveur de la *défense*, et de l'*intérieur*, et ont abondé la section *économie, finances et industrie*, tandis que des sections fortement consommatrices d'autorisations de programme comme les *transports* et l'*urbanisme et logement* connaissaient une forte baisse de leur dotation.

La *défense* a connu un montant de 527,7 M€ d'annulations d'autorisations de programme, qui ont été plus que compensées par des ouvertures en LFR de 883,6 M€. Les annulations ont été réparties en concertation avec les gestionnaires de crédits et ont été définies de manière à optimiser la répartition des autorisations de programme en compte entre les différents chapitres.

Le ministère de l'*intérieur*, qui avait bénéficié d'ouvertures d'autorisations de programme en hausse de 49% sur le titre V, a été peu touché par les annulations et a bénéficié d'ouvertures supplémentaires en LFR (44 M€) destinées à l'équipement matériel du ministère.

Le ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie* a bénéficié d'ouvertures d'autorisations de programme en LFR, correspondant à l'affectation de 90% des produits de cessions immobilières et au financement d'opérations urgentes.

Aux *transports*, les autorisations de programme nouvelles disponibles ont diminué d'environ 517 M€ par rapport à 2002, soit une baisse de 16%, en raison notamment des annulations en cours d'exercice et en LFR (316 M€) et de moindres rattachements de fonds de concours.

A *l'urbanisme et au logement*, les ouvertures nettes sont en baisse de 442 M€ par rapport à 2002, après 402 M€ d'annulations en cours d'exercice et en LFR. Cette réduction n'a pas permis le déroulement normal des opérations urbaines en zones sensibles, qui ont dû subir une diminution importante des crédits qui leur avaient été affectés.

c) - La baisse des ouvertures nouvelles entraîne une mobilisation des AP des années antérieures

Ainsi, sur le titre VI, les engagements de 2003 ont été supérieurs aux ouvertures nettes de l'exercice, grâce à l'engagement de 4 Md€ d'autorisations de programme antérieures.

Tableau 23 - Ouvertures et engagements des AP en cours de gestion⁴⁹

En M€							
AP 2003	LFI	LFR	Total des modifications	Modifications / LFI	Ouvertures nettes	Engagées au 31/12*	Engagements/ouvertures nettes*
Titre 5	18 873,0	114,3	67,4	+0,4%	18 941,	17 550	92,7%
Titre 6	12 433,0	267,2	978,8	+7,9%	13 411	14 017	104,5%
Total	31 306,5	381,6	1 046,2	+3,3%	32 352,8	31 567	97,6%
dont militaire	15 299,9	363,8	-986,7	-6,4%	14 313,2	13 269	92,7%
% militaire	48,9%	95,3%			44,2%	42,0%	

* chiffres non définitifs

Source : MINEFI, Cour des comptes

Des fonds de concours abondent en cours d'exercice les dotations initiales, parfois de façon substantielle, en autorisations de programme nouvelles : sur la section *transports et sécurité routière* du ministère de l'équipement, le chapitre 53-47 consacré aux infrastructures routières a reçu 719 M€ d'autorisations de programme de fonds de concours, doublant quasiment sa dotation initiale de 753 M€. La totalité des autorisations de programme disponibles sur ce chapitre ont été consommées, et les dépenses ont fortement augmenté en 2003, notamment parce que les rattachements de fonds concours ont pu intervenir suffisamment tôt.

Cependant, le fonds de concours comme les ouvertures d'autorisations de programme en LFR, par leur caractère tardif, ont souvent contribué à accroître le stock d'autorisations de programme, plus qu'à augmenter le montant des engagements en 2003.

d) - Des taux d'engagement variables, mais en hausse

La consommation des autorisations de programme dépend non seulement des dotations ouvertes, mais aussi de la capacité des gestionnaires à mobiliser les autorisations de programme

49 Le système actuel d'information ACCORD ne permet pas de mesurer le stock disponible des autorisations de programme.

antérieures non encore affectées, particulièrement décisive en période de contrainte : ainsi l'*écologie* se préoccupe de faire « remonter » les autorisations de programme déléguées non utilisées (125 M€ en début d'exercice, soit 34% de sa dotation en LFI).

Dans l'ignorance des autorisations de programme en compte, les systèmes d'information comptable fournissent une donnée partielle : les montants « affectés » (en attente d'engagement) à des opérations précises, ce qui permet de calculer un « taux d'engagement » (engagements de l'année / affectations de l'année + reliquat des affectations antérieures).

Globalement, le taux d'engagement 2003 est de 71%, avec de fortes disparités : le titre VI (où 99% des engagements sont civils) affiche 80%, contre seulement 65% pour le titre V. Sur le titre V, la *défense* a un taux de 71%, contre 52% pour les services civils.

En titre VI, plusieurs sections (*jeunesse et enseignement scolaire, transports et sécurité routière, écologie*) ont des taux d'engagement supérieurs à 99%, qui sont le résultat d'une gestion volontaire. Cependant, des taux d'engagement plus faibles apparaissent notamment pour les sections *santé* (60%), et surtout *affaires étrangères* (20%).

Au vu de la simple exécution annuelle, les efforts de gestion des ministères se sont souvent révélés efficaces, mais ont parfois buté sur les difficultés propres aux opérations elles-mêmes (retards, problèmes techniques, décisions différées) : la contrainte budgétaire n'a d'effets vertueux que sous réserve des contraintes physiques des investissements. En revanche, dans la perspective pluriannuelle qui doit être celle des autorisations de programme, la baisse des ouvertures d'autorisations de programme civiles, si elle se poursuivait, pourrait remettre en cause le respect des engagements de l'Etat, le recours à la mobilisation des autorisations de programme antérieures en compte et l'amélioration de la gestion annuelle rencontrant inévitablement leurs limites.

F - LES POUVOIRS PUBLICS

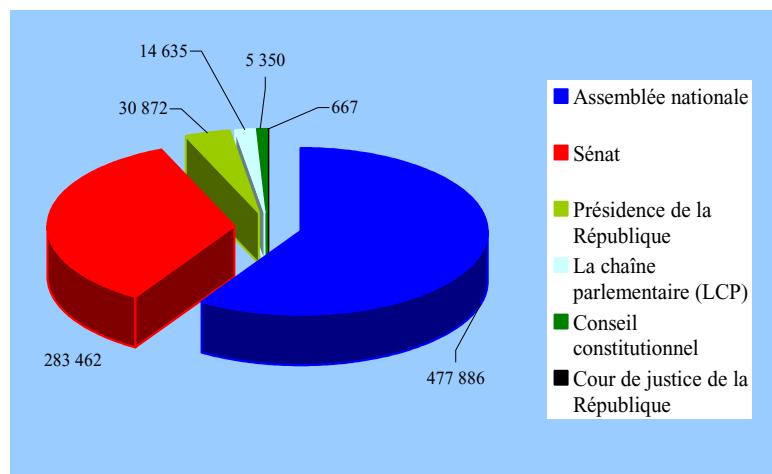
Les dépenses du titre II représentent 0,3% des dépenses brutes du budget de l'Etat.

Tableau 24 - Evolution des dépenses du titre II – 2000-2003.

	<i>En milliers d'euros</i>				
	2000	2001	2002	2003	2003/2002
Présidence de la République	15 275	17 154	24 574	30 872	26%
Assemblée nationale	450 138	455 306	467 105	477 886	2%
Sénat	258 874	263 852	283 246	283 462	0%
La chaîne parlementaire (LCP)	-	13 111	14 635	14 635	0%
Conseil constitutionnel	6 988	5 528	6 017	5 350	-11%
Haute Cour de justice	-	-	-	-	-
Cour de justice de la République	654	679	630	667	6%
Total du titre II	731 929	755 629	796 206	812 872	2%

Source : MINEFI, Cour des comptes

Graphique 6 - Répartition des dépenses des pouvoirs publics en 2003



1) - Les pouvoirs publics sont soumis à des obligations d'information sur leurs crédits et leurs dépenses

Le principe d'autonomie financière reconnue aux pouvoirs publics leur permet de déterminer librement le montant des dotations nécessaires à leur fonctionnement et de s'en réserver le libre usage en dehors des règles de droit commun budgétaire d'exécution et de contrôle.

Pour autant, les pouvoirs publics n'en sont pas moins tenus à certaines obligations d'information sur les crédits demandés en LFI et sur leurs dépenses.

S'agissant des crédits initiaux, l'article 115 de la loi de finances pour 2002 dispose qu'un « *rapport expliquant les crédits demandés* » par chacun des pouvoirs publics est joint au projet de loi de finances de l'année. Deux rapports (« jaunes budgétaires ») sont communiqués : l'un est relatif aux budgets des pouvoirs publics (hors assemblées parlementaires) et l'autre concerne les budgets des assemblées parlementaires. Aucune disposition n'impose de forme, ni de contenu, aux rapports d'information produits par les pouvoirs publics.

Sur la forme, à l'exception des assemblées parlementaires qui font une présentation harmonisée de leurs demandes de crédits s'inspirant du plan comptable général, les autres pouvoirs publics ont adopté des présentations différentes : charges - ressources pour la présidence de la République, postes de dépenses pour le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

Les informations contenues dans les rapports sont de niveau inégal. A titre d'exemple, les assemblées parlementaires fournissent des informations comptables précises sur leur fonctionnement propre mais évoquent succinctement les dotations demandées pour la chaîne de télévision parlementaire. Le Conseil constitutionnel expose ses compétences et produit quatre chiffres pour présenter son budget.

S'agissant des dépenses exécutées, le même article 115 de la loi de finances pour 2002 dispose qu'une « *annexe explicative* » développant, pour chacun des pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux » est jointe au projet de loi de règlement. Alors que ces dispositions sont applicables pour la première fois aux lois de finances de l'année 2003, ces annexes n'étaient pas disponibles au moment de l'élaboration du rapport de la Cour.

2) - L'imputation budgétaire des dépenses de la présidence de la République est progressivement régularisée

Les dépenses de la présidence de la République (articles 20-11 et 20-12 du titre II) sont passées de 15,2 M€ à 30,9 M€ entre 2000 et 2003. Ce doublement des dépenses résulte notamment de l'intégration progressive dans le périmètre budgétaire de la présidence, comme le demandait la Cour, de crédits correspondant à des dépenses effectuées auparavant, pour son compte, par divers organismes publics et de crédits jusque là abondés en cours de gestion à partir du chapitre destiné aux dépenses accidentnelles⁵⁰. Cependant, des crédits de la présidence de la République ont continué d'être imputés sur le chapitre 37-89 du budget des *affaires étrangères*. Le mouvement de régularisation de l'imputation budgétaire des dépenses de la présidence de la République n'est donc pas achevé.

Les versements du budget de l'Etat au Parlement représentent 776 M€ en 2003 dont 485 M€ pour l'Assemblée nationale et 291 M€ pour le Sénat, chacun incluant les dépenses de la chaîne parlementaire qui lui incombent. Les parts respectives de l'Assemblée nationale et du Sénat au sein de la dotation parlementaire, 62% et 38%, sont stables depuis 1998.

La dotation du Conseil constitutionnel s'est élevée à 5,4 M€ en 2003.

Les dépenses de la Cour de justice de la République s'élèvent à 667 000 €, dont près de la moitié est consacrée au bail de l'immeuble qu'elle occupe.

Aucune dotation n'est prévue pour la Haute Cour de justice.

⁵⁰ Le recours irrégulier au chapitre des dépenses accidentnelles pour abonder les crédits de la présidence en cours de gestion n'a pas été relevé en 2003.

III - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

A - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR : STRUCTURE ET ÉVOLUTION FINANCIÈRE

1) - Le nombre de comptes spéciaux du Trésor a été réduit

Les comptes spéciaux du Trésor étaient au nombre de 36 en 2003, dont 32 ont réellement fonctionné. Ils représentent, en exécution, un montant (hors FMI) de 86 615 M€ en dépenses et 87 477 M€ en recettes, soit un solde excédentaire de 862 M€ (1 299 M€ en 2002). On continue d'observer le poids prédominant du compte 903-54 « avances aux collectivités territoriales » qui représente 68% des dépenses de l'ensemble des comptes. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie gère 22 comptes représentant 96% des dépenses enregistrées par les comptes spéciaux.

La loi de finances pour 2004 a procédé à la clôture, le 31 décembre 2003, de quatre comptes spéciaux du Trésor : le compte d'affectation spéciale 902-00 « Fonds national de l'eau », le compte d'affectation spéciale 902-20 « fonds national pour le développement de la vie associative », le compte de règlement avec les gouvernements étrangers 905-10 « exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base » et le compte d'opérations monétaires 906-06 « soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la Communauté économique européenne ».

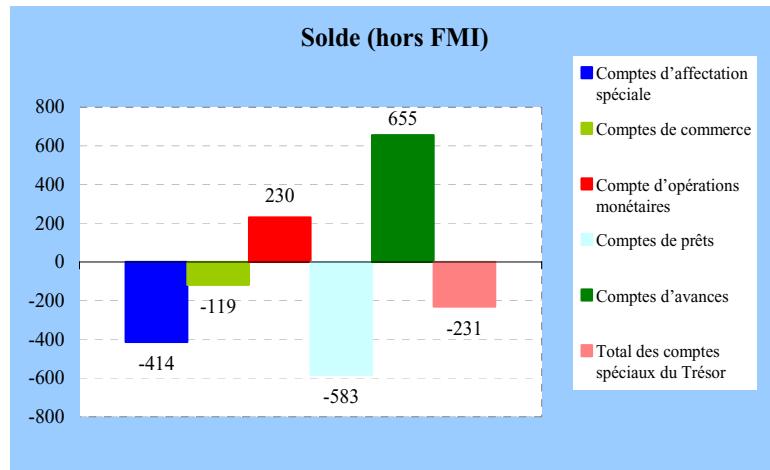
2) - Les comptes spéciaux du Trésor dégagent un déficit de 231 M€

L'exécution 2003 présente un solde négatif sur les opérations à caractère définitif de 413 M€, compensé par le solde positif de 1 275 M€ sur les opérations à caractère temporaire. Hors FMI, l'excédent net de 693 M€ en 2002 fait place à un déficit de 231 M€.

Tableau 25 - Comptes spéciaux du Trésor - Résultats d'exécution 2003

	Recettes	Dépenses	Solde	En M€
Comptes d'affectation spéciale	6 151	6 565	-414	-414
Comptes de commerce	5 573	5 692	-119	-119
Comptes de règlement				
Compte d'opérations monétaires	3 702	2 379	1 323	230
Comptes de prêts	2 019	2 602	-583	-583
Comptes d'avances	70 032	69 377	655	655
Total des comptes spéciaux du Trésor	87 477	86 615	862	-231
Total des comptes spéciaux du Trésor (hors FMI)	84 210	84 441	-231	

Source : MINEFI, Cour des comptes



Les dépenses et les recettes de l'ensemble des comptes d'affectation spéciale baissent respectivement de 49% et 45% par rapport à l'année 2002 qui avait été marquée par une augmentation de 50%. Ces évolutions proviennent principalement du compte 902-24 « produits de cessions de titres, parts et droits de société ».

Malgré l'augmentation du volume des opérations du compte 904-22 « gestion active de la dette » qui représente 40% des dépenses et 46% des recettes de l'ensemble des comptes de commerce, ceux-ci enregistrent une baisse en volume (-7,6% en dépenses et -11,5% en recettes) résultant de celle du compte 904-05 « constructions navales de la marine militaire » tant en dépenses (-35%) qu'en recettes (-52%). Plus généralement, les comptes de commerce du ministère de la défense poursuivent leur décroissance. Ils représentaient en 2001 les trois quarts des opérations imputées sur les comptes de commerce, mais seulement 40% en 2003.

La forte réduction du volume des opérations des comptes d'opérations monétaires tient surtout à celle des opérations du compte 906-04 « compte d'émission des monnaies métalliques » qui, après les accroissements générés par l'introduction de l'euro, enregistre une baisse de ses dépenses (-92%) et de ses recettes (-71,8%).

Les opérations des comptes de prêts ont connu une augmentation, passant de 1 133,9 M€ en 2002 à 2 582,7 M€ (+128% après +92% en 2002) en dépenses et de 1 227,7 M€ à 1 937,3 M€ (+58% après +43% en 2002) en recettes. Cette évolution est largement expliquée par le compte 903-17 « prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France », qui a enregistré en 2003 des montants particulièrement élevés de refinancements de dettes mis en place à la suite d'accords en club de Paris (Pakistan, Congo, Nigeria notamment).

Les opérations des comptes d'avances enregistrent une hausse de 12,8% en recettes et 11,8% en dépenses et dégagent un solde positif de 664 M€ qui provient quasi exclusivement du compte d'avances aux collectivités territoriales.

B - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

1) - Le compte d'emploi de la taxe parafiscale sera fusionné avec le compte d'aide à la presse pour former un compte de « soutien aux media » .

Après une progression forte en 2000 et 2001, le compte d'affectation spéciale 902-15 « compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service

public de la radiodiffusion sonore et de la télévision » connaît depuis 2002 une relative stabilité (+0,5% en recettes et +1,4% en dépenses) et s'établit à 2 579,1 M€ en recettes et 2 586,9 M€ en dépenses. La contribution de l'Etat pour compenser les exonérations, incluse dans les recettes, a baissé de 12,8%, de 478,6 M€ à 417,4 M€.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, il est prévu de fusionner à compter de 2006 le compte d'affectation spéciale 902-15 et le compte 902-35 « fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale » (51,1 M€ de recettes en LFI 2003). Le nouveau compte serait érigé en une mission interministérielle de « soutien aux médias ».

Il faut noter cependant que le nouveau compte ne couvrira pas l'ensemble des actions en direction de l'audiovisuel public. Les subventions versées à RFI par le ministère des affaires étrangères notamment, ou celles qui seront versées à la chaîne d'information internationale, ne relèvent pas du compte spécial.

Enfin, l'article 21 de la LOLF, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2005, dispose que les recettes des comptes d'affectation spéciale peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10% des crédits initiaux de chaque compte. Or, la contribution de l'Etat représente à l'heure actuelle plus de 10% des recettes totales des deux comptes.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que dans la création de ce nouveau compte d'affectation spéciale, si elle se confirme, il soit porté attention au respect du seuil maximum de 10% de recettes provenant du budget de l'Etat.*

2) - Le compte des produits de cessions de titres a vu ses recettes diminuer de moitié

Les prévisions en recettes et dépenses du compte d'affectation spéciale 902-24 « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » étaient de 8 000 M€. L'exécution s'est établie à 2 532 M€ en recettes et 2 831 M€ en dépenses. Les recettes ont diminué par rapport à l'année précédente de 52%.

Les principales recettes proviennent pour 86,5% d'opérations de cessions de titres (Renault SA, Dassault Systèmes, DCN International et Thomson SA). En dépenses, quatre opérations représentent 84% du total : dotations à Charbonnages de France (1 408 M€), à GIAT Industries (286 M€), avance d'actionnaire à DCN Développement (189 M€) et enfin achats de titres subordonnés d'Alstom (500 M€).

3) - Aucun mouvement en 2003 sur le fonds de provisionnement des charges de retraite

L'article 36 de la loi de finances pour 2001 a ouvert le compte 902-33 « fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat ». Il retrace, en recettes, les redevances d'utilisation des réseaux mobiles dits UMTS, et en dépenses, les abondements au fonds de réserve pour les retraites (FRR), ainsi qu'à la caisse d'amortissement de la dette publique, CADEP. L'expression « de désendettement de l'Etat » a été supprimée par l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2001. Ce compte n'a enregistré aucun mouvement en 2003.

Dans la mesure où les éventuelles futures redevances d'utilisation des réseaux de téléphonie mobile, qui constituent sa seule recette, pourraient être directement versées au FRR, la Cour s'interroge sur la nécessité de maintenir ce compte d'affectation spéciale.

4) - Non remboursement d'un prêt du FDES à l'AFP

Les dépenses qui s'établissent à 6,7 M€ comprennent un prêt à l'Agence France Presse de 5 335 715,60 € qui, en application des dispositions de l'article 7 de la convention de prêt, aurait dû faire l'objet d'un remboursement avant le 31 janvier 2004. Deux mois après cette échéance, ce prêt n'était pas encore remboursé.

5) - Non remboursement d'une avance à l'INRAP

Le rapport précédent avait noté qu'une avance de 23 M€ avait été faite à l'Institut national de recherche archéologiques préventives (INRAP) au titre des besoins de trésorerie de l'année 2002 et que, contrairement à la décision du ministre en date du 25 février 2002, elle n'avait pas été remboursée au 31 décembre 2002.

Malgré les interventions du ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, cette avance n'a toujours pas été remboursée sur l'exercice 2003, et ne l'était pas au 31 mars 2004.

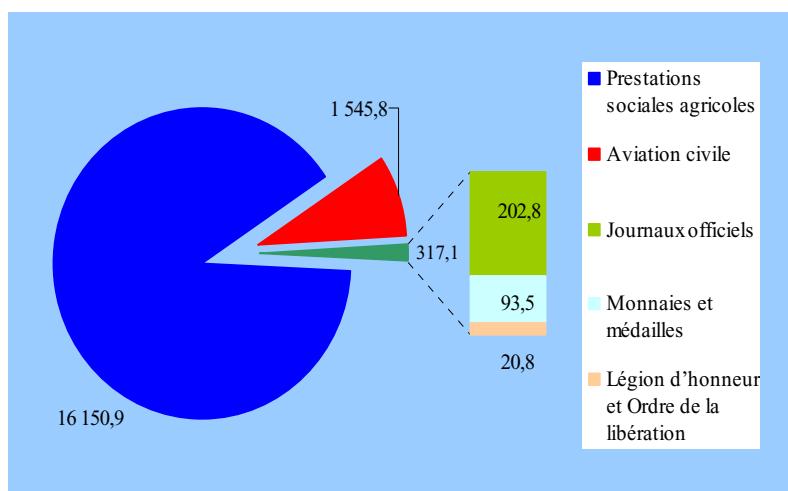
IV - LES BUDGETS ANNEXES

Tableau 26 - Opérations définitives des budgets annexes

En M€

Budgets annexes	2002 Opérations définitives	2003			Variation 03/02
		Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Prestations sociales agricoles	15 932,9	15 919,4	16 213,4	16 150,9	1,5%
Aviation civile ⁵¹	1 381,6	1 502,5	1 731,8	1 545,8	11,9%
Monnaies et médailles	135,8	92,8	115,9	93,5	-31,1%
Journaux officiels ⁵²	193,6	195,8	209,4	202,8	4,7%
Légion d'honneur	20,6	18,7	22,5	19,9	-3,4%
Ordre de la Libération	0,9	0,6	0,9	0,9	0,0%
Total	17 665,4	17 729,8	18 293,9	18 013,8	1,9%

Source : MINEFI, Cour des comptes



A - LE BAPSA : DES REPORTS DE CHARGES SUR 2004

Les recettes brutes du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) se sont élevées à 16 051 M€, en augmentation de 0,7% par rapport à 2002 (15 933 M€). Après déduction des versements et restitutions de droits indûment perçus, soit 1 223,3 M€, pour l'essentiel au titre de la TVA, le montant net des recettes s'est établi à 14 828 M€.

Cette progression des recettes s'effectue grâce à la mobilisation accrue de ressources en compensation de la baisse relative des cotisations, qui ne représentent plus que 11,6% des recettes nettes du BAPSA. Le versement d'acomptes de la compensation démographique entre régimes de sécurité sociale atteint 5 694 M€, en augmentation de 2,4% par rapport à 2002, la solidarité inter régimes représentant 38,4% des recettes nettes du BAPSA (37,7% en 2002), soit le principal poste de recettes.

De nouveaux prélèvements exceptionnels ont été opérés sur les réserves de diverses sociétés du secteur agricole pour un montant global de 188 M€. Pour une part, ces prélèvements prévus en loi de finances rectificative sont inférieurs à ceux qui auraient résulté

⁵¹ Cf. infra point de situation sur le budget annexe de l'aviation civile, Titre 6.XI.F.

⁵² Cf. infra synthèse sur le budget annexe des Journaux officiels, Titre 6.VII.B.

de l'application de la réglementation relative aux boni de liquidation dans le cadre des dispositions prévues pour la suppression des taxes parafiscales, notamment pour Unigrains (37 M€) et Arvalis (59 M€).

Les dépenses brutes du budget annexe ont atteint 16 123 M€, soit 1,3% de plus que prévu en loi de finances initiale ; les dépenses ont augmenté de 1,8% contre 3,3% en 2002. L'augmentation des dépenses se poursuit malgré la diminution du nombre des personnes protégées du fait des revalorisations des retraites d'une part, et, d'autre part, de la hausse des dépenses maladie, due à la hausse de la moyenne d'âge des ayants droit.

Les prestations vieillesse versées aux non salariés du régime agricole, qui constituent le poste de dépenses le plus important, se sont élevées à 8 078 M€ contre 7 995 M€ en 2002, soit une augmentation de 2,4%. Les prestations maladie (5 998 M€) augmentent en apparence de 3,9%. Mais la progression réelle est plus forte (+5,5%) : une partie du versement dû au titre de la dotation globale hospitalière a été reportée sur l'exercice suivant pour un montant de 247 M€, soit un report sensiblement accru par rapport à 2002.

Les prévisions initiales sur ce chapitre 46-01 relatif aux dépenses maladie ont été irréalistes. En effet, la consommation des crédits en 2002 avait été de 5 768 M€, si l'on réintègre les charges reportées. Or, la prévision initiale de dépenses pour 2003 a été fixée à 5 759 M€, soit un montant déjà inférieur, qui devait en outre couvrir des reports de charges sur la gestion 2003 pour un montant de 160 M€ ; un écart encore accru doit être noté en ce qui concerne les prévisions faites pour 2004. Les dépenses réalisées en 2003 se sont élevées à 5 998 M€, auxquelles il convient de rajouter les reports de charges de 247 M€. Mais les prévisions initiales de dépenses en 2004 ne tiennent pas compte de cette réalité et retiennent un montant de 6 113 M€, ce qui correspond à une baisse de 2,2% des ressources disponibles, alors que les dépenses connaissent des hausses structurelles de l'ordre de 5% par an.

Le budget se solde par un excédent apparent de 28,8 M€, mais ce résultat n'a pu être atteint qu'au prix d'un report de charges de 247 M€ et sans tenir compte d'un prélèvement sur fonds de roulement de 100 M€ en cours d'exercice, l'équilibre apparent étant globalement réalisé par une diminution des réserves de 71,9 M€.

La loi de finances pour 2004 a créé un nouvel établissement public administratif, chargé de gérer le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA), se substituant au BAPSA à compter du 1er janvier 2005. Cette réforme peut être l'occasion d'une plus grande rigueur sur le plan juridique.

Au titre des dépenses autorisées sur ce nouveau fonds, ne figure plus la prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté, dont la Cour avait relevé l'an passé le caractère irrégulier.

En revanche, sur le plan financier il est à craindre que la possibilité nouvelle d'emprunter donnée au nouvel établissement public n'aggrave encore l'écart déjà noté entre des prévisions exagérément optimistes et les réalisations constatées (en dépenses pour les prestations maladie, et en recettes pour les prévisions de ressources liées aux taxes sur le tabac).

B - LES BUDGETS ANNEXES DE LA LÉGION D'HONNEUR ET DE L'ORDRE DE LA LIBÉRATION : VERS UNE EVOLUTION DE LEUR STATUT

Les produits nets constatés d'exploitation du budget annexe de la *Légion d'honneur* ont atteint 18,9 M€ en 2003, soit une baisse de 4,5% par rapport à 2002. La subvention du budget général de 16,9 M€ représente 89,4% des recettes d'exploitation.

L'évolution du budget annexe de l'*ordre de la Libération* suit celle de la subvention accordée par le ministère de la *justice*, qui constitue son unique recette, ce budget n'ayant aucune autonomie financière. Le montant de la subvention s'est établi à 640 000 €, à nouveau en baisse de 17,5%, contre 8,3% en 2002.

Dans le cadre de la mise en application de la LOLF, la suppression des deux budgets annexes a été décidée. Ils devraient constituer une action du programme soutien du ministère de la *justice*.

TITRE 3 - LES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE

A - L'ÉVOLUTION DES TAUX EN 2003

1) - Les taux directeurs et les taux de référence du marché

Le taux des opérations principales de refinancement de la Banque centrale européenne a été abaissé deux fois en 2003, de 2,75% à 2,50% le 6 mars 2003, et de 2,50% à 2% le 5 juin 2003. La baisse du taux directeur au premier semestre puis sa stabilisation au second se sont répercutées sur le marché monétaire. Cette diminution a été plus marquée pour les taux à très court terme, le taux euribor à un an recommençant au contraire à augmenter au second semestre. Ce léger rebond a mis fin provisoirement à l'inversion du segment court de la courbe des taux⁵³.

Tableau 27 - Evolution des taux du marché monétaire en 2003

	Décembre 2002	Juin 2003	Décembre 2003
EONIA ⁵⁴ (moyenne mensuelle)	3,09%	2,21%	2,06%
Euribor 3 mois (dernier jour)	2,87%	2,15%	2,12%
Euribor un an (dernier jour)	2,75%	2,06%	2,31%

Source : Banque de France

2) - Les taux de la dette négociable de l'Etat

Le taux d'intérêt apparent (charge d'intérêt attendue en $n+1$ / encours de la dette à la fin de l'année n) fin 2003 est en baisse pour les OAT⁵⁵ à taux fixe (5,86%) comme pour les BTAN⁵⁶ (4,05%). Cette diminution s'explique par l'arrivée à maturité de lignes plus coûteuses que les nouvelles émissions, notamment dans le cas des OAT à 10 ans où les lignes échues en 2003 ont été émises dans une période de taux élevés et de turbulences sur le marché des changes.

Le taux moyen pondéré des émissions à taux fixe de 2003 est nettement inférieur à celui des années précédentes pour les principales maturités de référence. Cette diminution a continué début 2004 pour les BTF⁵⁷ (1,92% pour l'émission à 3 mois du 22 mars 2004). Les nouvelles lignes d'OAT 10 ans et de BTAN 5 ans créées au premier semestre 2004 (respectivement OAT 4% avril 2004 et BTAN 3,5% janvier 2009) offrent en revanche les mêmes coupons que les lignes de durée de vie comparable émises au second semestre 2003.

53 La courbe des taux est dite inversée lorsqu'un taux court est supérieur à un taux plus long. En 2002 et début 2003, les taux au jour le jour ou à trois mois étaient ainsi supérieurs aux taux à un an.

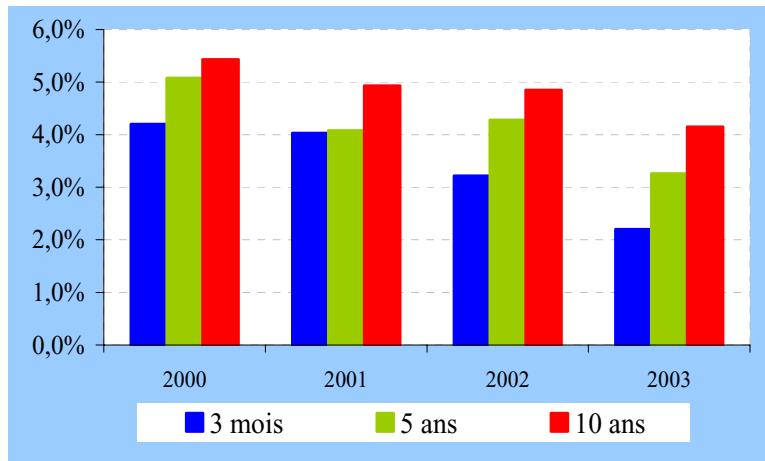
54 Euro OverNight Index Average.

55 Obligations assimilables du Trésor, à long terme (dix ans et plus).

56 Bons du Trésor à intérêts annuels, à moyen terme (deux ou cinq ans).

57 Bons à taux fixe et à intérêts précomptés, à court terme (de un mois à un an).

Graphique 7 - Taux moyen pondéré des émissions à taux fixe de l'année

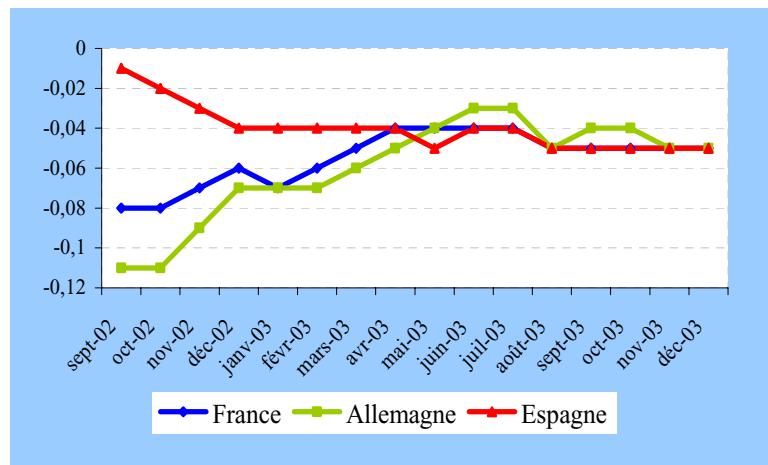


Source : Agence France Trésor

Cette évolution très favorable des taux de la dette financière française à l'émission en 2003 masque cependant une évolution plus contrastée des taux de marché.

Alors que le taux de marché sur les obligations françaises à 10 ans observé le 31 décembre 2002 ne dépassait pas 4,01%, il s'élevait à 4,30% fin 2003.

Graphique 8 - Ecart par rapport à la moyenne de la zone euro des rendements des obligations à dix ans



Source : Agence France Trésor

L'Allemagne et la France, qui bénéficiaient historiquement de taux plus bas, se rapprochent de la moyenne de la zone, tandis que l'Espagne a tendu de plus en plus à devenir l'Etat membre dont les emprunts étaient les moins rémunérés.

B - LE TABLEAU DES FLUX DE TRÉSORERIE

Le besoin de financement de l'Etat en 2003 s'établit à 128,3 Md€. Son augmentation est constante depuis 1999 (+53%).

L'augmentation enregistrée en 2003 (+5,4%) est intégralement due à la dégradation du solde des lois de finances de 2002 (opérations de la période complémentaire), 2003 (gestion

courante) et 2004 (dépenses par anticipation). Le besoin de financement lié aux opérations budgétaires atteint 58,1 Md€, un montant en hausse de 14% par rapport à 2002 (50,8 Md€) et de 45% par rapport à 2001 (40,1 Md€) et supérieur de 27,5% à la prévision du tableau de financement pour 2003 présenté dans l'annexe de la loi de finances initiale (44,6 Md€).

Tableau 28 - Tableau des flux de trésorerie de l'Etat

	<i>En Md€</i>		
	2001	2002	2003
Ressources de financement	108,0	121,7	128,3
<i>Dette financière négociable :</i>	104,1	132,8	141,3
OAT	52,6	54,2	67,7
BTAN	42,1	42,9	53,1
Solde des émissions de BTF	9,4	35,7	20,5
<i>Dette financière non négociable :</i>	-0,5	-0,9	-0,7
Solde des bons sur formules	-0,3	-0,9	-0,4
Solde des bons d'organismes internationaux (hors FMI)	-0,2	-0,1	-0,4
<i>Variation des comptes de correspondants :</i>	-2,3	5,1	-14,7
Organismes financiers	-3,3	-7,6	-7,1
Collectivités territoriales et établissements publics locaux	0,6	1,6	2,5
Autres correspondants et fonds particuliers	0,4	11,1	-10,0
<i>Variation de la trésorerie :</i>	5,8	-15,0	3,3
Effets, encaisses et autres régularisations	-1,9	1,8	-0,2
Disponibilités	-0,4	1,5	4,2
Opérations de placement à court terme	8,5	-17,9	-0,3
Opérations de refinancement à court terme	0	0	0
Remboursement des avances consenties par la BDF	-0,4	-0,4	-0,4
<i>Autres opérations</i>	1,0	-0,2	-0,9
Besoin de financement	108,0	121,7	128,3
<i>Opérations budgétaires exécutées par l'Etat (hors FMI)</i>	40,1	50,8	58,1
<i>Remboursements</i>	67,9	70,9	70,3
OAT et long terme	29,6	19,5	33,9
BTAN	37,8	50,2	36,3
Dette prise en charge par l'Etat et autres engagements	0,5	1,2	0,0

Source : CGAF

Les remboursements de la dette financière négociable (hors BTF) ressortent à 70,3 Md€, soit un niveau comparable aux 70,9 Md€ enregistrés en 2002 et qui résulte principalement de deux mouvements opposés : diminution des remboursements de BTAN (-13,9 Md€) et augmentation des remboursements des emprunts à long terme (+14,4 Md€).

C - LES RESSOURCES DE TRÉSORERIE

Tableau 29 - Ressources nettes de financement 2003 – prévision et réalisation

	LFI – charges communes	Programme de financement	Exécution
Emissions d'OAT et de BTAN nettes des rachats	111,4	111,4	112,0
Variation nette des BTF	12,5	17,5	20,5
Correspondants et liquidités	- 10,4	- 20,4	- 12,3
Total	123,5	118,5	120,2

Source : MINEFI

1) - Emprunts émis sur le marché financier et bons du Trésor

Le programme de financement de l'Etat pour 2003 prévoyait des émissions à long et moyen terme nettes des rachats pour 111,4 Md€ (45% en OAT, 45% en BTAN et 10% en OAT indexées) et une augmentation de l'encours des BTF de 17,5 Md€.

L'accroissement brut de la dette négociable en 2003 (141,3 Md€ au lieu de 132,8 Md€ en 2002) se décompose entre :

- des souscriptions à moyen et long terme pour un montant de 120,8 Md€ : 42% d'OAT nominales (10 à 30 ans) et 14% d'OAT indexées sur l'inflation pour un montant de 67,7 Md€ (54,2 Md€ en 2002) ; 44% de BTAN (2 à 5 ans) pour un montant de 53,1 Md€ (42,9 Md€ en 2002) ;
- une variation nette des BTF de 20,5 Md€ (35,7 Md€ en 2002), correspondant à 237,8 Md€ d'émissions et 217,3 Md€ de remboursements, soit des mouvements nettement plus élevés qu'en 2002 (respectivement 185,4 Md€ et 149,7 Md€).

Comme en 2002, le déficit budgétaire accru a été financé par un accroissement supplémentaire de l'encours de BTF plutôt que par une réouverture du programme de financement à long et moyen terme, coûteuse en affichage sur les marchés financiers. Ce choix, exprimé ouvertement par le ministre dans un communiqué de presse du 7 juillet 2003, a en outre permis à l'Etat de profiter de la détente des taux courts et d'accroître la liquidité du marché des BTF.

Néanmoins, selon l'Agence France Trésor, la liquidité du marché des BTF est à présent très satisfaisante, et, en 2004, « *l'essentiel du besoin de financement à moyen et long terme a vocation à être financé par des émissions à long et moyen terme* ».

S'agissant de la dette non négociable, le remboursement des bons sur formule dont l'émission a cessé le 1er janvier 1999 se poursuit à hauteur de 360 M€ et les remboursements nets de bons des organismes internationaux, hors FMI, s'élèvent à 350 M€.

2) - Les correspondants

L'excédent des ressources tirées de l'accroissement de la dette négociable a permis de financer la variation des dépôts des correspondants qui ont diminué de 14,7 Md€. Cette baisse provient principalement du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui a été autorisé à placer ses liquidités auprès de la Caisse des dépôts et consignations, et de La Poste, qui a achevé le transfert des fonds des comptes chèques postaux de son compte au Trésor public à sa filiale de gestion d'actifs, Efiposte.

3) - Les effets et liquidités

L'encours des opérations de placement à court terme de l'Etat a augmenté de 0,3 Md€, ce qui entraîne une diminution des ressources de trésorerie du même montant.

L'année 2003 enregistre le dernier remboursement de 0,4 Md€ du concours de la Banque de France prévu par la loi du 27 juillet 1993.

Les disponibilités augmentent de 4,2 Md€.

D - LES FAITS MARQUANTS DE LA GESTION

1) - La refonte des relations avec les spécialistes en valeurs du Trésor

Les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) sont les contreparties privilégiées de l'Agence France Trésor et de la Caisse de la dette publique pour l'ensemble de leurs activités sur les marchés. Ils participent à l'ensemble des adjudications de façon à avoir souscrit, en moyenne et sur douze mois glissants, 2% des volumes adjugés.

Une nouvelle sélection des SVT a eu lieu en juillet 2003, en principe pour une période de trois ans. Ils sont désormais au nombre de 22, dont six groupes français⁵⁸.

L'évaluation des SVT a été réformée pour prendre en compte non plus seulement la participation aux adjudications et rachats mais aussi la présence sur le marché secondaire et des aspects plus qualitatifs (information, conseil, qualité de la recherche et de la promotion des valeurs du Trésor).

2) - La gestion de la dette

a) - La politique d'émission

Malgré des besoins de financement croissants, la politique d'émission de l'Etat se caractérise par une certaine continuité par rapport à 2002.

Ainsi, comme il a déjà été mentionné, le besoin de financement excédentaire par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale a été à nouveau couvert par d'importantes émissions à court terme.

Par ailleurs, la place des OAT indexées sur l'inflation dans le financement de l'Etat s'est encore accrue grâce à de nouvelles émissions sur les lignes préexistantes (OATi 3% juillet 2009 ; OATEi 3% juillet 2012 ; OATi 3,40% juillet 2009 ; OATEi 3,15% juillet 2032), mais aussi par la création d'une nouvelle référence à dix ans (OATi 2,5% juillet 2013). Début 2004, l'AFT a poursuivi sa politique de construction du marché des obligations indexées sur l'inflation européenne en créant une ligne à 15 ans (OATEi 2,25% juillet 2020). Les obligations indexées ont atteint 14% des émissions d'emprunts d'une durée supérieure à un an réalisées en 2003 (mais seulement 6,9% de l'encours total à fin décembre 2003 de la dette financière négociable à plus d'un an).

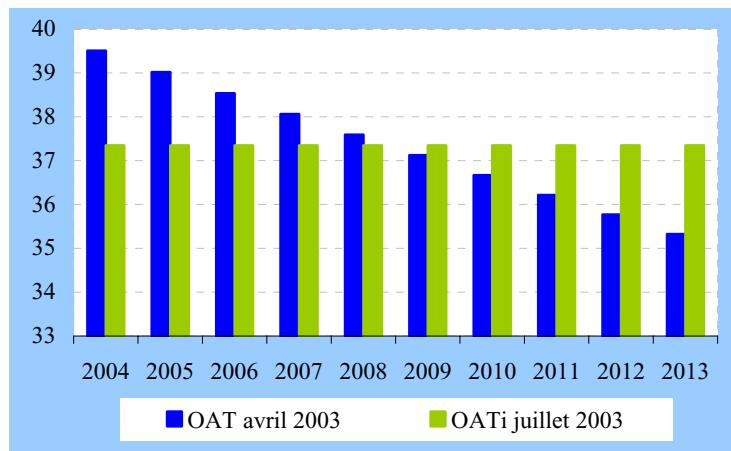
Le profil des dépenses budgétaires liées à une émission indexée diffère de celui d'une OAT classique. L'obligation indexée sert un coupon moins élevé. Mais l'encours augmente chaque année de façon cumulative, ce qui se traduit par des dépenses budgétaires directes (ajustement du capital) et indirectes (le capital supplémentaire donne droit au paiement d'intérêts) : alors qu'une OAT donne lieu chaque année au paiement des mêmes intérêts, les dépenses budgétaires liées à une OAT indexée augmentent, d'année en année, en euros courants. Le choix d'une émission indexée ou non permet ainsi de répartir différemment le service de la dette selon les exercices, en fonction de la préférence plus ou moins forte pour le présent des autorités politiques. L'impact financier global de ce choix sur la durée de vie de l'obligation dépend de l'inflation effectivement enregistrée au cours de la période.

Ainsi, en juillet 2003, l'Agence France Trésor a émis une nouvelle OAT indexée sur l'inflation au taux de 2,5%. L'OAT de maturité équivalente (avril 2013) sert un coupon de 4%. Pour un milliard émis en 2003, les dépenses budgétaires totales engendrées par ces deux

⁵⁸ Le Crédit lyonnais et le Crédit agricole sont pour l'instant tous deux spécialistes en valeurs du Trésor.

obligations seront équivalentes pour un taux d'inflation constant de 1,25% sur la période ; la dépense 2004 sera en revanche dans ce cas plus faible pour l'OAT indexée⁵⁹.

Graphique 9 - Dépenses budgétaires, en euros constants pour un milliard émis (IPC : +1,25%/an)



Source : MINEFI

Les intentions affichées dans le programme d'emprunt pour 2004 sont la couverture d'au moins 10% du programme d'emprunt à moyen et long terme par des émissions indexées et une stabilisation de l'encours de BTF.

b) - Le marché secondaire

• L'activité du marché secondaire

La liquidité du marché secondaire des titres de la dette française est restée satisfaisante en 2003. La moyenne journalière des transactions est égale à 23 953 M€ pour les cinq OAT les plus traitées et 18 504 M€ pour les quatre BTAN les plus échangés, soit un niveau proche de celui de 2001 (respectivement 24 489 M€ et 19 594 M€), même s'il est en deçà des chiffres atteints en 2002 (27 041 M€/jour pour les OAT et 24 053 M€/jour pour les BTAN).

RECOMMANDATION : La Cour recommande à l'Agence France Trésor d'élaborer et de publier un indicateur de liquidité spécifique pour les obligations indexées sur l'inflation.

Les transactions des spécialistes en valeurs du Trésor sur le marché des pensions livrées de titres de la dette française ont en revanche fortement augmenté en 2003 (3 253 Md€ contre 2 450 Md€), sans atteindre les niveaux enregistrés avant le passage des marchés financiers à l'euro (6 255 Md€ en 1998).

⁵⁹ L'Agence France Trésor définit le point mort d'inflation comme le taux d'inflation qui assure la neutralité financière entre l'émission d'une obligation nominale et celle d'une obligation indexée. Cette notion de neutralité financière est différente de celle d'égalisation des dépenses budgétaires actualisées retenue ici. En particulier, elle prend en compte le prix des titres à l'émission, c'est-à-dire les primes et décotes qui ne sont pas des recettes et des dépenses budgétaires. De plus, dans le cas particulier de l'OATi juillet 2013, l'AFT prend pour référence l'OAT 4,75% octobre 2012 et non l'OAT 4% avril 2013. Selon ces modalités, elle calcule un point mort d'inflation de 1,86% pour l'OATi juillet 2013.

- *Les opérations réalisées par l'Agence France Trésor et la Caisse de la dette publique*

L'Agence France Trésor a réalisé 8 824 M€ de rachats et d'adjudications à l'envers en 2003 (4 478 M€ de BTAN et 4 046 M€ d'OAT). Ces opérations ont donné lieu au versement anticipé de 196 M€ de coupons courus ; une perte de 301 M€ a été enregistrée.

Le montant total des contrats d'échange de taux⁶⁰ est resté inchangé (61 225 M€). Le programme, interrompu en juillet 2002, n'a pas repris en 2003, la faiblesse des taux longs et la faible pente de la courbe des taux limitant pour le moment l'intérêt d'un échange de taux avec un taux court variable plus volatil. Les premiers contrats de deux ans souscrits fin 2001 et venus à échéance au cours de l'année ont néanmoins été renouvelés. Le programme d'emprunt pour 2004 indique que « le programme sera réactivé dès que les conditions de marché le permettront ».

La Caisse de la dette publique⁶¹ a effectué sa première opération en février 2003 après l'adjudication de la nouvelle OATi juillet 2013. Pour compenser une liquidité insuffisante sur cette ligne, l'Etat a émis un milliard d'euros supplémentaire au profit de celle-ci, qui, à son tour, a prêté un total cumulé de 820 M€ aux spécialistes en valeurs du Trésor afin de restaurer un fonctionnement normal du marché. Les titres créés pour la Caisse ont été annulés après qu'une nouvelle adjudication en avril 2003 a mis fin à la pénurie sur l'OATi juillet 2013.

3) - La gestion de la trésorerie

L'encours journalier moyen des sommes prêtées (en blanc ou contre pensions) par l'Agence France Trésor représente 23 345 M€ en 2003. Les opérations de prise en pension constituent le mode privilégié de placement de la trésorerie de l'Etat.

Tableau 30 - Encours journalier moyen des opérations de gestion active de la trésorerie (2003)

En M€

Type d'opération	Encours moyen	Taux moyen
Opérations « emprunteuses »		
Emprunts en blanc	169	2,72%
Opérations « prêteuses »		
Dépôts en blanc – SVT	3 822	2,33%
Dépôts en blanc – Trésors européens	444	2,51%
Prises en pension	19 079	2,28%

Source : Agence France Trésor

⁶⁰ Les contrats d'échange de taux d'intérêt conclus par l'AFT consistent à échanger pour un même nominal et une maturité différente (plus courte) un intérêt fixe contre un flux d'intérêt variable. Dans la plupart des cas, l'agence conclut simultanément un contrat symétrique échangeant le flux d'intérêt variable contre des intérêts fixes correspondant à une maturité plus courte.

⁶¹ La Caisse de la dette publique est un établissement public né en 2003 de la fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) et du Fonds de soutien des rentes. Elle est chargée d'intervenir sur le marché secondaire des titres de la dette, notamment en cas de problèmes de prix et/ou de liquidité.

TITRE 4 - LA RÉGULARITÉ DE LA GESTION

I - LA GESTION DES AUTORISATIONS DE TRÉSORERIE

Les développements qui suivent s'attachent à examiner le contenu des autorisations de trésorerie données par les lois de finances pour 2003 au regard des textes organiques qui les régissent. Ils font également le point sur les difficultés d'interprétation qui s'attachent à la notion de plafond d'emprunt.

Les autres problèmes de régularité comptable et budgétaire concernant les opérations de trésorerie sont soulevés dans les parties du rapport sur les comptes consacrées aux vérifications sur la dette et les comptes de correspondants.

A - LA RÉGULARITÉ AU REGARD DES RÈGLES APPLICABLES EN 2003

1) - L'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie

Pas plus que les précédentes, la loi de finances pour l'année 2003 n'a comporté, dans sa première partie, l'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie, pourtant expressément prévue par l'article 31 de l'ordonnance de 1959. Un tableau prévisionnel des flux de trésorerie est toutefois inclus, depuis le projet de loi de finances pour 2003, dans l'annexe consacrée aux charges communes. L'article 34 de la loi organique de 2001, applicable à la loi de finances pour 2006, prévoit que la première partie de la loi de finances «évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement».

RECOMMANDATION : *La Cour souhaite qu'un tableau prévisionnel de financement figure dans les exposés des motifs de la loi de finances pour 2005, et non seulement dans l'annexe consacrée aux charges communes. Ce changement très simple permettrait à la fois de respecter la lettre de l'ordonnance de 1959 et de mettre en œuvre par anticipation la loi organique de 2001.*

2) - L'autorisation générale d'emprunt, de placement et de dépôts

Comme en 2002, les autorisations générales relatives aux opérations de trésorerie données par l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2003 incluent la possibilité de procéder à «des emprunts à long, moyen et court terme libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change» mais aussi à «des conversions facultatives, à des opérations de pensions sur titres d'Etat, à des opérations de dépôt de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès d'Etats de cette même zone, des rachats, des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat»⁶². Il s'y ajoute la possibilité d'attribuer directement des titres de la dette publique négociable à la Caisse de la dette publique.

⁶² La possibilité de procéder à des échanges de devises, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat n'a pas été utilisée.

B - LE PLAFOND DE LA VARIATION DE LA DETTE NÉGOCIABLE À PLUS D'UN AN EN FIN D'ANNÉE

L'article 34 de la LOLF, applicable à partir de la loi de finances pour 2006, dispose que la loi de finances fixe « *le plafond de la variation de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an, appréciée en fin d'année* ».

L'annexe du projet de loi de finances initiale pour 2003 relative aux *charges communes* donnait à titre indicatif une estimation du plafond d'emprunt, tel qu'il aurait été proposé au Parlement, si l'article 34 avait déjà été applicable⁶³. Elle retenait un montant (48,5 Md€) correspondant à la variation de l'encours nominal des OAT et des BTAN entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre inscrite dans le tableau de financement prévisionnel (43,5 Md€), augmentée d'une marge de manœuvre de 5 Md€.

Si le même dispositif était retenu à partir de 2006, la différence entre le tableau de financement prévisionnel et le plafond d'emprunt ne devrait pas poser de problème de régularité. La loi organique de 2001 distingue en effet le tableau de financement prévisionnel, évaluatif, du plafond d'emprunt, limitatif.

En termes d'opportunité, un besoin de financement plus important que prévu pourrait être financé par des ressources à court terme. L'Agence France Trésor justifie néanmoins l'existence de la marge de manœuvre en expliquant que des conditions de marché (faible liquidité du segment à court terme ; taux courts relativement élevés) pourraient conduire à privilégier un endettement à long ou moyen terme pour faire face à des engagements allant au-delà du besoin de financement prévu dans la loi de finances initiale.

⁶³ Cette initiative n'a pas été renouvelée en 2004.

II - LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

A - LE BUDGET DE L'ETAT RESTE DIFFICILE À LIRE

On relève la persistance de problèmes de lisibilité dans la présentation des dépenses.

S'agissant du périmètre des responsabilités de l'Etat et de leur traduction dans les documents budgétaires, il apparaît que des transferts très significatifs ont été opérés au cours de la période récente entre le budget de l'Etat et l'assurance-maladie. Le coût du remplacement des agents absents dans les hôpitaux (914,7 M€ en trois ans) a été pris en charge par l'Etat en application d'un protocole du 14 mars 2000. De même, alors que le financement des stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine avait été basculé, en LFI 2002, de l'Etat vers l'assurance-maladie, le mouvement inverse a été opéré en LFI 2003 (40 M€), sans que les justifications de cet aller et retour apparaissent clairement.

A l'inverse, les dépenses relatives aux consultations de dépistage anonyme et gratuit, aux centres de planification et d'éducation familiale et aux cures de désintoxication avec hébergement réalisées dans les établissements de santé, soit un total de 101,9 M€, ont été sorties en 2000 du budget *santé-solidarité*. Les charges relatives à la prévention de l'alcoolisme (13,6 M€) ont, l'année suivante, fait l'objet d'une mesure similaire. Par ailleurs, le financement, au moyen d'un fonds de concours alimenté depuis 2002 par la CNAMTS, du plan BIOTOX, qui correspond en principe à des dépenses de défense civile dont la responsabilité incombe à l'Etat, a représenté un transfert de 369,7 M€. Les dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse (25 M€ par an) sont couvertes par l'assurance-maladie depuis le 1^{er} janvier 2003 et 111 M€ d'engagements de l'Etat au titre des investissements prévus dans le cadre du plan « Hôpital 2007 » seront transférés à l'assurance-maladie.

L'ampleur et la fréquence de ces mouvements de sens contraires, comme l'absence de justification d'une partie d'entre eux, sont préjudiciables à la clarté du budget de l'Etat.

B - DES ENTORSES AU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

La Cour a déjà eu l'occasion de rappeler que le principe de sincérité budgétaire tel qu'il est énoncé notamment à l'article 32 de la LOLF induit que le niveau des crédits ouverts en loi de finances soit établi de telle manière, d'une part, que l'ensemble des dettes ou engagements de l'Etat au titre de l'exercice concerné puisse être couvert et que, d'autre part, les dotations inscrites soient définies de manière strictement proportionnée aux besoins.

A maints égards, le budget pour l'exercice 2003 ne s'est pas conformé à ce principe.

1) - La loi de finances donne une vision partielle des enjeux budgétaires

Comme les années précédentes, la Cour relève que certaines dépenses de l'Etat ne figurent pas au nombre de celles soumises au vote du Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances initiale, en dépit de leur caractère prévisible.

Le chapitre 46-33 « participation à la garantie contre les calamités agricoles » de la section *agriculture* continue de ne faire l'objet d'aucune dotation en LFI et la dépense 2003 a été intégralement couverte au moyen d'une ouverture de crédits de 249 M€ par décret d'avance. Par ailleurs, 150 M€ y ont été ouverts en collectif de fin d'année et intégralement reportés sur 2004. Ce chapitre fonctionne donc désormais à titre permanent au moyen d'une réserve de crédits ouverte en LFR de l'année précédente, le cas échéant reconstituée en gestion. Si le

niveau précis des besoins est difficile à établir, la dépense s'avère d'un niveau relativement constant et le choix de soustraire les montants correspondants aux prévisions budgétaires initiales se justifie d'autant moins que le niveau d'information au moment du vote du collectif ne se différencie en rien de celui disponible lors de la discussion du PLF.

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

En outre, la prime de Noël versée aux bénéficiaires du RMI, qui a donné lieu à une ouverture de 260 M€ en LFR 2003 (225 M€ en LFR 2002), devrait désormais, puisqu'elle semble pérennisée, être inscrite en base sur le budget *santé solidarité*.

2) - La LFI comporte des dotations excédentaires manifestement injustifiées

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

La même préoccupation d'affichage a conduit à établir sans changement en 2003 (288,1 M€ en autorisations de programme et 173 M€ en crédits de paiement), en dépit d'importants reports (76 M€ en autorisations de programme et 61,6 M€ en crédits de paiement), la dotation de l'article 65-01 « logement social » du budget de l'*outre-mer*, qui constitue de nouveau, compte tenu de l'incapacité de l'économie locale à absorber de tels montants, un point d'application privilégié des annulations opérées au titre de la régulation.

Le même phénomène a pu être observé notamment sur les chapitres du fascicule *santé-solidarité* portant des actions prioritaires de l'Etat dans les domaines de la lutte contre le cancer (47-11) ou contre la toxicomanie (47-16) ou encore sur les crédits d'action sociale interministérielle inscrits sur le chapitre 34-94 du budget des *services généraux du Premier ministre*.

Sur le chapitre 56-10 « investissements exécutés par l'Etat » du budget de l'*enseignement supérieur*, qui enregistre des reports (163 M€) cinq fois supérieurs à la dotation de LFI, 25 M€ ont été annulés au mois de mars, et 3,4 M€ ont été mis en réserve, soit au total 91% de la dotation initiale rendue indisponible ; 56,7 M€ de reports ont été mis en réserve puis purement

et simplement reportés sur l'exercice 2004 sans avoir été « dégelés », témoignant que le niveau des crédits présentés au vote du Parlement ne correspondait nullement aux besoins.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande :*

- *d'une part, quand est constatée une surestimation significative des crédits sur un chapitre, de procéder à leur annulation et de ramener la dotation de LFI à un niveau correspondant à la dépense anticipée ;*
- *d'autre part, d'établir la dotation proposée au vote du Parlement en prenant mieux en considération les prévisions de reports.*

3) - La loi de finances est affectée de sous-évaluations critiquables et répétées

Le souci de limiter, en affichage, le déséquilibre du budget initial a conduit, de nouveau, à minorer artificiellement un certain nombre de dotations, en dépit des prévisions de dépenses disponibles au moment de la préparation de la loi de finances et de la discussion budgétaire.

Le budget **santé-solidarité** laisse apparaître de nombreuses insuffisances très significatives. Les crédits destinés au financement de l'action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion (chapitre 46-81) se sont notamment avérés, comme les années précédentes, nettement insuffisants pour couvrir les besoins et le dépassement cumulé s'établit à 530 M€ pour les quatre derniers exercices, dont 175 M€ en 2003 (justifiant notamment une ouverture de 145 M€ par décret d'avance). En dépit du rebasage opéré en LFI 2004, la dotation apparaît d'ores et déjà sous-évaluée (le besoin anticipé sur le seul article 70 « hébergement des demandeurs d'asile » s'élève à au moins 220 M€, alors que n'ont été ouverts que 151,5 M€).

De même, le chapitre 37-91 « frais de justice et réparations civiles » est systématiquement sous-doté malgré le caractère prévisible de la dépense ; 2,5 M€ ont été inscrits en loi de finances 2003 (montant reconduit en 2004) alors que la dépense effective, relativement stable, est nettement supérieure (13,7 M€ en 2000 ; 11,7 M€ en 2001 ; 17,6 M€ en 2002 ; 12 M€ en 2003).

Egalement illustratifs de cette démarche, les crédits du chapitre 31-90 du budget de l'**outre-mer** « rémunération principale des agents du cadre national des préfectures des DOM » accusent une insuffisance chronique, qui s'est à nouveau aggravée avec le transfert des emplois de la préfecture de la Martinique à leur coût réel, qui a pu être couverte jusqu'à présent par le disponible résultant de vacances constaté sur d'autres articles suite à des retards de titularisations (ce qui ne sera vraisemblablement plus le cas en 2004).

Sur la section **agriculture**, une insuffisance de 53,2 M€ apparaissait en fin de gestion 2003 au seul titre des dépenses d'analyses vétérinaires prescrites, en 2002 et 2003, dans le cadre de la lutte contre les maladies animales (chapitre 34-97 et 44-70). La LFI pour 2004 n'a pourtant pas été mise à niveau. On peut également faire état de la non intégration dans les dotations 2003 de la même section du coût de la revalorisation indiciaire décidée en décembre 2002, soit 5,6 M€, et de l'abattement de ligne souple de 13 M€ opéré en LFI, qui a conduit à devoir couvrir par voie réglementaire une insuffisance de 20,6 M€, qui était pourtant prévisible au moment du vote du budget et qui devrait se répéter en 2004.

Enfin, la Cour relève, une nouvelle fois, que le chapitre 31-31 « personnels militaires des armées et de la gendarmerie - rémunérations principales » du budget de la **défense** a été doté en LFI sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures (OPEX) et qu'il a donné lieu à une ouverture de 365 M€ par décret d'avance (375 M€ en 2002).

RECOMMANDATION : *La construction du budget de l'Etat devrait systématiquement prendre en compte la dépense prévisible au moment où le projet de loi de finances est soumis au vote du Parlement, conformément au principe posé par la LOLF dans son article 32⁶⁴.*

C - UNE EXÉCUTION FORTEMENT MARQUÉE PAR LA RÉGULATION

La régulation budgétaire a été rendue nécessaire par l'écart, prévisible très tôt dans l'année, entre les recettes prévues en LFI et l'exécution. Plus généralement, des prévisions de recettes moins optimistes et comportant une marge de précaution permettraient de rendre moins nécessaire cette pratique qui comporte par ailleurs des effets pervers.

1) - La régulation limite la portée de l'autorisation parlementaire

Le recours à des dispositions administratives ou réglementaires dérogeant, dans les limites fixées par les textes, au budget voté constitue une pratique légitime, tant au regard du droit que des exigences de la gestion publique : comme la Cour a déjà eu l'occasion de le rappeler, les crédits inscrits en loi de finances constituent des plafonds et il est de la responsabilité du gouvernement d'adapter le rythme des dépenses de l'Etat pour tenir compte de la situation de l'économie, de l'évolution des équilibres budgétaires et des engagements internationaux de la France. Telle fut la justification donnée à la constitution, début 2003, d'une réserve « de précaution et d'innovation ».

Toutefois, la situation qui justifie ces mesures doit être suffisamment imprévisible pour que les dotations de crédits n'aient pas pu être établies de manière réaliste dès la LFI. Or ce n'est qu'exceptionnellement le cas, et les conditions dans lesquelles sont désormais mises en œuvre les mesures de régulation, auxquelles il est systématiquement recouru comme de simples outils de gestion, sont contestables au regard de l'autorisation budgétaire, dont la signification s'en trouve singulièrement réduite.

En particulier, la fixation d'objectifs de reports (de surcroît dès le début de la gestion), le gel des crédits reportés (parfois au-delà du terme de l'exercice budgétaire), le report et/ou l'annulation pure et simple des dotations ouvertes en LFR sont - compte tenu notamment des montants en cause (par exemple, les crédits de fonctionnement de la section *santé-solidarité* ont donné lieu à reports à concurrence de 23,9% (hors BIOTOX) contre 19,4% en 2002) - difficilement compatibles avec les exigences de juste évaluation de la dépense et d'annualité du budget posées par le texte organique.

2) - La régulation affecte la qualité de la gestion budgétaire

a) - *La régulation appliquée en 2003 a dégradé l'activité de certains services et le déroulement de certains programmes.*

Dans le secteur social, les insuffisances constatées ont rendu impossible l'exécution des programmes de santé publique pour lesquels des crédits avaient été votés, sur la section *santé-solidarité*, dans le domaine de l'environnement (qualité de l'eau ; pesticides et mercure dans les DOM ; saturnisme...).

⁶⁴ « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges des l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découlter* ».

Le gel de 30,8 M€ sur le chapitre 64-00 « prime d'aménagement du territoire » du fascicule des *services généraux du Premier ministre (aménagement du territoire)*, soit 71% des crédits ouverts et 98% des crédits disponibles, s'est traduit par le blocage complet du dispositif et aucune des décisions prises par le comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA) de l'automne 2003 n'a pu être financée en 2003.

De même, en raison de la faible disponibilité des crédits ouverts au titre de la police et de la sécurité maritimes (chapitre 53-32) de la section *mer* du budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le programme prioritaire 1998-2003 de modernisation des phares et balises n'a été réalisé qu'à 30%, alors que des incidents ont commencé de survenir dans ce secteur et que les reports d'investissement se traduisent presque toujours par des surcoûts. Sur le même budget, le caractère partiel et tardif des dégels de crédits a conduit à ce que les services déconcentrés ne puissent engager qu'en partie leurs dotations de fonctionnement et il a été signalé à la Cour que plusieurs centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ont dû, pour assurer leurs interventions d'urgence, recourir aux stocks de carburant du ministère de la défense.

De manière générale, la Cour a pu constater que la pratique de la régulation -du fait notamment de l'incertitude dans laquelle sont maintenus les services ministériels- les amène à adopter un mode de gestion dégradé, voire irrégulier : priorité donnée aux actions nouvelles au détriment des dépenses obligatoires ou récurrentes ; allongement des délais de règlement des factures ; entorses aux procédures d'engagement des crédits et de passation des marchés publics ; réalisation de dépenses hors de toute programmation cohérente ou dans l'urgence.

A titre d'illustration, un tiers des dépenses effectuées sur le fascicule de la *ville* l'ont été en novembre et décembre et la moitié des opérations relevant des services déconcentrés de la section *urbanisme et logement* ont été engagées au cours de la dernière quinzaine utile de l'exercice budgétaire.

b) - La régulation budgétaire a entraîné une forte augmentation des reports de charges

Ces reports de charge, relatifs à des opérations exécutées en attente de mandatement, ont conduit à des impayés de l'Etat à l'égard de ses créanciers, appelés à supporter la charge en trésorerie de ces retards. De nombreuses situations de ce type ont été identifiées. Il en résulte une dégradation de la situation nette de l'Etat à l'égard d'un certain nombre de ses partenaires, identifiable dans la presque totalité des ministères.

Le total des factures en instance de paiement au 31 décembre 2003 sur le budget de la *défense* a plus que doublé d'une année sur l'autre. Il a atteint 3 306 M€, contre 1 150 M€ fin 2002, soit une augmentation de 1 227 M€ par rapport à un niveau 2002 déjà en forte augmentation sur les années précédentes.

Au 31 décembre 2003, la section *travail* restait débitrice de 925,2 M€ à l'égard de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de l'association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO), dont 845,7 M€ au titre de la compensation des exonérations de cotisations.

La dette envers les organismes de sécurité sociale au titre des seuls minima sociaux (hors RMI, transféré en 2004) inscrits sur le budget *santé-solidarité* a plus que doublé, passant de 161,8 M€ fin 2002 à 363,4 M€ fin 2003 et elle pourrait atteindre 865,4 M€ fin 2004 en l'absence d'abondement en gestion des crédits ouverts en LFI.

Au 31 décembre 2003, la dette à l'égard des organismes HLM, au titre des factures parvenues aux directions départementales de l'équipement et non acquittées faute de crédits

disponibles sur la section *urbanisme et logement*, s'élevait à 215 M€, soit près de la moitié des crédits de paiement effectivement délégués en 2003.

L'exécution 2003 laisse apparaître sur le budget des *affaires étrangères* un engagement non honoré de 89,4 M€ (y compris pénalités de retard) lié au report sur 2004 du paiement du dernier appel de fonds 2003 au titre de la participation de la France au fonds européen de développement (chapitre 68-02). Il reste également à payer sur ce budget un montant de 14 à 17 M€ au titre au titre de l'indemnisation des citoyens suisses à l'occasion de l'organisation du sommet d'Evian.

La section *anciens combattants* a accumulé en 2003 des retards de versement aux organismes payeurs des majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre d'un montant de 30,5 M€ et une dette de 25,4 M€ au titre des remboursements des soins médicaux gratuits aux hôpitaux et au service de santé des armées, mais aussi aux professionnels du secteur (médecins, auxiliaires de santé, pharmaciens, hôteliers).

Les factures reportées relatives aux opérations de logement social inscrites sur la section *outre-mer* s'élèvent à 47 M€, obérant de 27% la dotation 2004, qui laisse d'ores et déjà apparaître une insuffisance de plus de 27 M€.

Pour sa part, la section *mer* n'a pas été en mesure, du fait des annulations de crédits opérées, d'honorer ses engagements à l'égard des établissements publics portuaires, le report de charges correspondant (37,5 M€) pesant sur la trésorerie des ports autonomes, qui sont engagés par ailleurs sur des contrats d'objectifs avec leurs financeurs, et sur celle des ports d'intérêt national.

L'insuffisance constatée sur le chapitre 57-93 « équipements administratifs, sanitaires et sociaux, études et recherches » du budget *santé-solidarité* a même conduit le ministère à recourir à quatre reprises à une disposition du cahier des clauses administratives générales des marchés de travaux pour enjoindre aux entreprises de poursuivre sans avoir été payées le chantier de la rénovation de l'îlot Ségur.

Dès lors qu'elle ne constitue pas une réponse à une situation imprévisible, la régulation budgétaire altère significativement l'autorisation parlementaire. Les modalités de sa mise en œuvre (annulations de dotations à peine ouvertes, dégels tardifs, reports de crédits...), aggravées par le caractère manifestement insuffisant de certaines dotations en LFI, induisent une dégradation sensible de la gestion et de nombreux reports de charges, au détriment des créanciers de l'Etat.

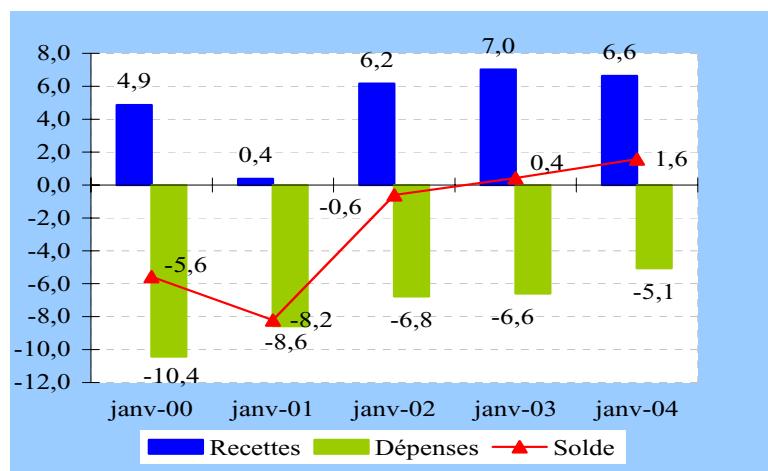
III - LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

La fin de l'exercice 2003 n'a pas été marquée, comme l'avait été celle de l'exercice 2002, par des arbitrages de recettes ou de dépenses de grande ampleur. Pour être d'un montant plus modeste, certaines dépenses effectuées en janvier 2004 et rattachées à la gestion 2004, alors que leur fait générateur datait de 2003⁶⁵, n'en illustrent pas moins le fait que le résultat budgétaire continue de refléter un solde de caisse et non la situation patrimoniale de l'Etat.

En outre, il faut noter la poursuite en 2003 du redressement du solde des opérations passées en période complémentaire, qui viennent depuis 2002 améliorer le solde budgétaire.

Graphique 10 - Opérations comptabilisées en période complémentaire

En Md€



Source : DGCP

Au-delà de ces constatations, la fin du dernier exercice clos fait apparaître, comme celle de l'exercice précédent, la persistance de difficultés structurelles.

A - LES COMPTES D'IMPUTATION PROVISOIRE

Suite aux observations du Parlement et de la Cour, des efforts importants ont été engagés en vue d'apurer les soldes des comptes d'imputation provisoire en fin d'exercice. Il reste que l'apurement n'est complet ni à la paierie générale du Trésor, ni au niveau de l'ensemble des comptables centralisateurs. Les comptes d'imputation provisoire (CIP) dépassaient encore 238 M€ en dépenses et 829 M€ en recettes à la clôture de l'exercice 2003. L'effort doit donc se poursuivre pour respecter l'échéance fixée à cet égard par la LOLF.

A la clôture de l'exercice 2003, les recettes représentaient plus de 80% des montants encore inscrits en compte d'imputation provisoire et, pour la plus grande part, ces recettes étaient parfaitement identifiées.

⁶⁵ Trois opérations pour un montant cumulé de 253,8 M€ : a) un versement, le 2 janvier 2004, de 59,8 M€ dû par l'Etat à l'UNEDIC au titre du 4^{eme} trimestre 2003, b) un règlement de 36 M€ à la BDF effectué le 26 janvier 2004 en contrepartie de prestations rendues à l'Etat au titre de 2003, c) un versement de 158 M€ à l'ACOSS pour la CSG due par l'Etat au titre de décembre 2003.

RECOMMANDATION : *Pour permettre le respect des dispositions de la LOLF relatives à l'apurement complet des comptes d'imputation provisoire, la Cour estime que l'apurement des recettes, lorsqu'elles sont parfaitement identifiées, pourrait être effectué sous la seule responsabilité des comptables, sans intervention des ordonnateurs.*

B - LES OPÉRATIONS DE LA PÉRIODE COMPLÉMENTAIRE

A partir du 1^{er} janvier 2006, la LOLF a prévu en son article 28 que ne pourront être comptabilisées au-delà du 31 décembre que *des dépenses et des recettes*. L'emploi de l'article indéfini indique que le recours à la période complémentaire devra donc être strictement limité.

1) - La pratique des lois de finances rectificatives d'extrême fin d'année

La loi de finances rectificative (LFR) de décembre 2003 est à l'origine d'une part importante des opérations de la période complémentaire. Cette loi a ouvert, le 30 décembre, des crédits nouveaux à hauteur de 3,4 Md€, alors que l'ensemble des dépenses effectuées en période complémentaire a représenté 5 Md€, dont 3,2 Md€ sur le budget général. L'adoption tardive de la LFR accroît le nombre et le montant des opérations traitées dans des délais trop brefs en toute fin d'exercice, et conduit à présenter, à tort, comme inéluctable le maintien en l'état des volumes traités en période complémentaire.

Si la LFR de fin d'année pouvait être présentée au conseil des ministres avant le 15 novembre et promulguée avant la dernière semaine de l'exercice, compte tenu de l'ordre du jour des assemblées, la dernière semaine de décembre pourrait ainsi être mise à profit pour réduire le recours à la période complémentaire.

2) - Les autres facteurs de report sur la période complémentaire

S'agissant des dépenses hors LFR, leur typologie fait apparaître une grande variété de facteurs récurrents : insuffisante diligence de certains ordonnateurs, conditions de sortie des régulations budgétaires, engagement des opérations réciproques, complexité de l'engagement des investissements lourds lancés dans le cadre de marchés publics, difficultés de certains arbitrages particulièrement sensibles, par exemple en matière de dotations en capital.

La diversité des facteurs rend souhaitable un plan d'action organisé, comparable à celui mis en place pour l'apurement des comptes d'imputation provisoire. Comme ce dernier, il devrait être conduit par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), en liaison avec les directions du Trésor et du budget.

Ce plan pourrait se situer dans le prolongement des « bonnes pratiques » engagées par la DGCP à l'occasion du déploiement de l'application informatique ACCORD I pour le « lissage des dépenses ». L'action pourrait s'appuyer sur les départements comptables ministériels existants lorsqu'ils sont en place.

RECOMMANDATION : *La Cour considère que l'importance et la diversité des causes récurrentes de report d'opérations au-delà du 31 décembre appelle une réponse d'ensemble, sous la forme d'un « plan d'action » sous la responsabilité de la DGCP. Ce plan devrait être lancé dès 2004, compte tenu de la proximité des échéances fixées par la LOLF.*

Les dispositions de l'article 28 de la LOLF relatives à la période complémentaire prévoient l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat. Les premiers enseignements du plan d'action recommandé par la Cour pourraient apporter un éclairage utile aux travaux de préparation de ce décret, qui devraient être menés dès 2005.

TITRE 5 - LES RELATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT⁶⁶

I - LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (dotations budgétaires et prélèvements sur recettes, tous ministères confondus) passent de 56,8 Md€ en 2002 (exécution, hors fiscalité transférée) à 58,2 Md€ en 2003 (prévision d'exécution, hors fiscalité transférée), soit une progression de 1,4 Md€ (+1,0%). En intégrant à ces masses la fiscalité transférée, l'effort financier de l'Etat augmente de 62,9 Md€ en 2002 à 64,8 Md€ (soit +1,9 Md€)⁶⁷.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales font l'objet de critiques récurrentes, notamment par la Cour dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour 2000, 2001 et 2002. Ces concours multiples et peu lisibles sont constitués :

- de prélèvements sur recettes à hauteur de 36,4 Md€ en prévision d'exécution 2003 (+5% par rapport à 2002), ce qui correspond à plus de 62% de l'ensemble des concours ouverts, hors fiscalité transférée ;
- de crédits inscrits au budget général soit 21,7 Md€ en prévision d'exécution 2003 (+5,3% par rapport à 2002) ;
- de comptes spéciaux du Trésor contribuant à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales à hauteur de 194 M€ en prévision 2003 (soit une régression de 15%) ;
- enfin, de fiscalité transférée au titre de la loi du 7 janvier 1983 pour un montant estimé en 2003 à 6,2 Md€.

La présentation de ces dotations faite dans le jaune budgétaire intitulé « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » manque de lisibilité. En effet, ce document mélange une présentation par nature de dépenses et une présentation par objectif politique (compensation de transferts de compétences, compensation d'allègements de la fiscalité locale, subventions...). De surcroît, chaque tableau récapitule les dotations selon une approche différente (consommations, prévision d'exécution, crédits ouverts), ce qui complique les comparaisons.

Un chantier est en cours pour refondre l'architecture des dotations, et les modifications intervenues en LFI 2004 relatives à la réforme de la DGF visent notamment à clarifier et améliorer la lisibilité des dotations.

⁶⁶ Les relations entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale seront traitées dans le rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale.

⁶⁷ Source : DGCL

Tableau 31 - Détail des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales – répartition sous et hors enveloppe

En M€

	Dépense budgétaire (DB) ou prélèvement sur recettes (PR)	2001 consommés	2002 consommés	2003 prévisions d'exécution
Dotations sous enveloppe				
Dotation globale de fonctionnement (hors abondement exceptionnel)	PR	17 499	18 110	18 817
Dotation spéciale instituteurs	PR	321	252	243
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	PR	640	557	572
Fonds national de péréquation	DB	131	130	129
Dotation élu local	PR	43	45	46
Dotation globale d'équipement (AP)	DB	850	865	872
Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	DB	552	562	576
Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	DB	274	279	286
Dotation générale de décentralisation	DB	4 234	6 066	6 264
Dotation générale de décentralisation Corse	DB	220	233	240
Dotation de décentralisation formation professionnelle	DB	1 256	1 307	1 389
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	PR	1 588	1 538	1 464
Total dotations sous enveloppe		27 608	29 944	30 898
Compensation des réformes fiscales				
Suppression de la part des salaires des bases de la taxe professionnelle	DB	5 285	7 734	8 966
Suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe d'habitation	DB	1 736	1 831	1 861
Total compensation des réformes fiscales		7 021	9 565	10 827
Dotations hors enveloppes				
Fonds de compensation pour la TVA	PR	3 578	3 794	3 664
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.	PR	335	214	380
Subventions et comptes spéciaux du Trésor	DB	2 323	2 221	2 342
<i>dont subventions de fonctionnement de divers ministères</i>		1 185	934	1 001
<i>dont subventions d'équipement de divers ministères (AP)</i>		923	1 075	1 147
<i>dont comptes spéciaux du Trésor (AP)</i>		215	212	194
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs		10 721	10 467	9 907
<i>dont réduction pour embauche et investissement</i>	PR	50	84	109
<i>dont contrepartie de l'exonération de taxes foncières</i>	DB	91	93	99
<i>dont contrepartie des exonérations relatives à la fiscalité locale</i>	PR	1 859	1 852	1 937
<i>dont contrepartie de divers dégrèvement législatifs</i>		8 271	8 437	7 762
Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	PR	152	147	69
Majoration de la dotation d'intercommunalité	PR	183	311	
Majoration de la dotation d'aménagement	PR			23
Régularisation positive de la DGF 2000	PR	157		
Régularisation positive de la DGF 2001	PR		136	61
Régularisation positive de la DGF 2002	PR			
Total dotations hors enveloppe		17 449	17 290	16 446
Total des concours financiers de l'Etat hors fiscalité transférée		52 078	56 799	58 171
Part des dotations sous enveloppe		53%	53%	53%

Source : DGCL

Le principe du contrat de croissance et de solidarité consiste à regrouper dans une même enveloppe tous les concours financiers de l'Etat dont l'évolution suit une règle d'indexation spécifique fixée par la loi, de telle sorte que l'ensemble progresse selon une indexation prévue à l'avance (soit l'inflation à laquelle s'ajoutent 33% de l'évolution du PIB). Comme cette indexation est inférieure à celle des principales dotations qui composent l'enveloppe « normée » (la DGF progresse en fonction de l'inflation à laquelle s'ajoutent 50% de l'évolution du PIB), une des dotations de l'enveloppe sert de variable d'ajustement.

En 2003, le contrat de croissance et de solidarité a été renouvelé pour un an, selon les mêmes modalités qu'en 2002. Il en résulte que l'enveloppe normée a progressé de 3,2% tandis que la DGF augmentait de 3,9%.

L'enveloppe normée ne répond pas entièrement aux deux objectifs qui lui ont été assignés, à savoir garantir la prévisibilité à moyen terme des ressources des collectivités territoriales et maîtriser l'évolution des dotations. D'une part, le contrat perd de son sens, puisqu'il n'offre plus de visibilité pluriannuelle depuis 2002. D'autre part, si le contrat permet de modérer l'évolution de l'enveloppe, celle-ci est loin de couvrir l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. La Cour avait indiqué, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, que « *le respect apparent de l'évolution de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité ne reflétait pas l'évolution réelle des concours de l'Etat aux collectivités territoriales du fait, d'une part des compensations fiscales, d'autre part des mécanismes de péréquation et d'abondements exceptionnels hors enveloppe mis en place* » et, dans le RELF 2002, que « *le contrat de croissance ne couvrait plus que la moitié (des concours financiers)* ». En 2003, la part des dotations sous enveloppe est stabilisée à 53% de l'ensemble des concours financiers.

II - LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Le budget de l'Etat a globalement retracé, en 2003, des versements à l'Union européenne (UE) d'un montant total de 16,5 Md€ (ressources propres nettes des frais de perception et FED) et des versements provenant de l'UE légèrement supérieurs à 2 Md€ (total des fonds de concours communautaires retracés dans le budget de l'Etat). Cette disproportion s'explique⁶⁸, par la réduction de plus en plus forte, par suite de choix d'opportunité des pouvoirs publics français, du passage par le budget de l'Etat des aides communautaires à l'agriculture.

A - PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UE

Depuis 1971, le budget de l'Union européenne, « *est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* »⁶⁹ dont la charge de l'assiette, du recouvrement et du versement à bonne date incombe aux Etats-membres (EM) concernés. Ces ressources font l'objet d'un prélèvement sur recettes en application désormais de l'article 6 de la LOLF. Le Parlement, depuis la LFI 1993, est appelé à voter l'évaluation de ce prélèvement sur recettes. Les ressources prélevées en 2003 l'ont été, comme en 2002, pour l'application de la décision ressources propres du 29 septembre 2000⁷⁰.

Tableau 32 - Rappel des principales règles de fixation des ressources propres de l'UE

Années		1999	2000	2001	2002	2003	En %
Décision ressources propres (DRP) applicable		DRP du 31/10/1994			DRP du 29/9/2000		
a	Remboursement frais de perception (droits de douane, cotisations sucre et isoglucose)	10%	10%	10%	25%	25%	+ ajustement 2001
b	Taux d'appel de la ressource TVA	1,0	1,0	1,0	0,75	0,75	
c	Ecrêttement des assiettes TVA	50%	50%	50%	50%	50%	
d	Taux d'appel de la ressource PNB	Fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (but d'équilibrage)					
e	Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni	Abattement d'un tiers en faveur de l'Allemagne			Abattement de 75% en faveur de 4 Etats membres (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède)		

Source : *Cour des comptes*

L'effet des mesures a, b et c du tableau ci-dessus a été d'accroître la place dans le financement communautaire de la ressource PNB, créée par la DRP du 24 juin 1988 et devenue, depuis lors, la ressource d'ajustement du budget communautaire (56% du total des ressources en 2003). Sa progression d'une année sur l'autre dépend donc de nombreux facteurs (volume des fonds apportés par les autres ressources, évolution des dépenses, etc.)⁷¹.

⁶⁸ Cf. notamment RELF 2002.

⁶⁹ Article 1^{er} de la décision ressources propres (DRP) du 21 avril 1970 repris dans toutes les DRP ultérieures et intégré, depuis le TUE, dans l'article 201 du traité CEE (aujourd'hui article 269 TCE).

⁷⁰ Pour le rappel de l'évolution des règles applicables, voir le RELF 2002, page 189.

⁷¹ La place croissante volontairement donnée à cette ressource s'explique par le fait que celle-ci est perçue comme équitable pour la répartition du financement entre les Etats membres. Elle est, de surcroît, peu onéreuse à gérer, sans contrainte administrative pour les agents économiques et moins exposée que certaines ressources fiscales aux risques que peut comporter, pour le partage de la ressource effectivement recouvrée, le passage par une multiplicité de systèmes de recouvrement différents.

En 2003, 16,3 Md€ de ressources propres ont été prélevées, l'essentiel (16 Md€) correspondant à la partie destinée à être versée à l'UE et le solde (346 M€) restant acquis à l'Etat au titre de remboursement de frais de perception.

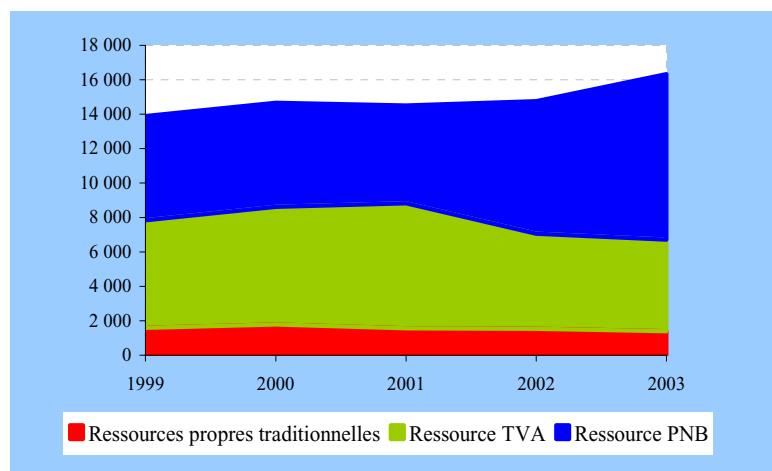
Dans le tableau ci-après, la ligne « autres prélèvements » correspond aux intérêts de retard (10,7 M€) que la France a dû payer en 2003 au titre des années 1994 à 1998, pour ne pas avoir soumis à la TVA, et donc inclus dans sa base taxable au titre du calcul de la ressource propre TVA, certaines opérations qu'elle aurait dû taxer en application de la sixième directive TVA (en l'occurrence, les pourboires perçus par l'employeur ou taxe de service). Les paiements non effectués à temps (50 M€ environ) avaient été réglés en 2002 après acceptation provisoire par la Commission des calculs français. Le règlement des intérêts de retard a été effectué en 2003, à la demande de la Commission.

Tableau 33 - Evolution du montant des ressources à verser à l'UE

En M€

	1999	2000	2001	2002	2003
Droits de douane et prélèvements	1 332,8	1 512,7	1 417,7	1 294,2	1 252,5
Cotisations sucre et isoglucose	262,7	270,3	139,4	234,3	130,7
<i>Ressources propres traditionnelles</i>	<i>1 595,5</i>	<i>1 783,0</i>	<i>1 557,1</i>	<i>1 528,5</i>	<i>1 383,3</i>
Ressource TVA	6 235,8	6 831,8	7 260,2	5 532,8	5 326,4
<i>dont correction Royaume-Uni</i>	<i>1 061,9</i>	<i>754,6</i>	<i>1 650,1</i>	<i>1 520,7</i>	<i>1 642,2</i>
Ressource PNB	6 061,3	6 044,9	5 682,7	7 694,6	9 621,9
Autres prélèvements (intérêts de retard)					10,7
Total du prélèvement	13 892,5	14 659,7	14 500,1	14 755,9	16 342,3
Frais de perception	167,0	185,3	162,8	624,4	345,8
Total à verser à l'UE	13 725,6	14 474,5	14 337,3	14 131,4	15 996,4

Source : ACCT et Cour des comptes



La LFI 2003 avait prévu un prélèvement au profit de l'UE de 15 800 M€, soit une sous-évaluation de 542 M€ par rapport à l'exécution (16 342 M€). La seule autre prévision transmise au Parlement en 2003 a été la prévision associée au PLF 2004, soit 16 389 M€.

Tableau 34 - Evaluation du prélèvement 2003 au profit de l'UE

	<i>En M€</i>				
	LFI 2003	Prévision du PLF 2004	Exécution 2003	Ecart sur LFI	Ecart sur PLF 2004
Droits de douane et prélèvements	1 350	1 270	1 253	-97	-17
Cotisations sucre et isoglucose	145	230	131	-14	-99
Ressource TVA	4 068	3 651	3 684	-384	33
dont correction Royaume Uni	1 529	1 641	1 642	113	1
Ressource PNB	8 707	9 597	9 633	925	36
Total du prélèvement	15 800	16 389	16 342	542	-47
Frais de perception	374	375	346	-28	-29

Source : *Direction du budget*

En 2002, l'écart de prévision avait été plus élevé, mais dans l'autre sens (surévaluation du montant du prélèvement de 2 114 M€). La Cour, dans son rapport sur l'exécution 2002, avait estimé que la contrepartie de la difficulté à fixer *ex ante* le niveau du prélèvement devrait être, d'une part, une grande clarté en ce qui concerne les hypothèses retenues au moment de la préparation du PLF (ce qui était déjà largement le cas) et, d'autre part, la publication, *ex post*, dans l'annexe explicative sur « les relations financières avec l'Union européenne » traditionnellement associée au PLF (le « jaune »), d'une ventilation précise des causes des écarts constatés. La demande de la Cour a été prise en compte dans le document d'accompagnement du PLF 2004⁷².

Tableau 35 - Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre PLF et exécution

	<i>En M€</i>		
	2002	2003	Ligne
Loi de finances initiale	16 870	15 800	A
Variation de la ressource PNB	-1 825	925	B
Impact de la variation du taux d'appel	-1 895	480	C
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :			
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-150	-117	E
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-35	-47	F
- du solde de l'exercice précédent	-1 892	96	G
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-158	-44	H
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	164	389	I
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	176	202	J
Impact de la variation des bases PNB des États membres	-8	205	K
Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs	78	240	L
Variation de la ressource TVA	-58	-384	M
Impact de la variation du taux d'appel	-146	-215	N
Impact de la variation des bases TVA des États membres	-82	-115	O
Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs	170	-54	P

⁷² Annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne, p.38.

	2002	2003	Ligne
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-331	-112	Q
Variation de la participation au financement de la correction britannique	101	113	R
Total des écarts	-2 114	542	S
Exécution	14 756	16 342	T
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI (en %)	-12,5 %	+3,4 %	U

Source : *Direction du budget et Cour des comptes*

Le solde excédentaire 2002 reporté en 2003 (ligne G), qui est le point le plus sensible et le plus difficile à prévoir, s'est avéré légèrement inférieur en exécution aux prévisions de la LFI 2003 (contrairement à l'année précédente). En conséquence, un supplément de 96 M€ a été nécessaire pour la contribution française là où, en 2002, il y avait un moindre besoin de 1 892 M€.

L'hypothèse de la LFI (prévision d'un excédent de 8 Md€) était, certes, plus exposée à un risque de surévaluation que celle de l'année précédente (3,5 Md€, soit le montant moyen des excédents constatés entre 1989 et 1999) mais, compte tenu de la lenteur de la montée en puissance du programme de la nouvelle génération des fonds structurels, elle ne peut pas être considérée, rétroactivement, comme déraisonnable.

B - FONDS DE CONCOURS EN PROVENANCE DE L'UE

Depuis que la majorité des aides européennes accordées aux agriculteurs par le FEOGA-Garantie emprunte des canaux autres que celui du budget de l'Etat, le total des fonds de concours reçus de l'UE (2 004 M€ en 2003) ne représente plus qu'une part modeste des ressources propres à verser à celle-ci (12,5% en 2003) ainsi que du total des versements effectués par la Commission, via son compte à l'ACCT, sur le territoire français (15,9% en 2003). Parallèlement, la place des aides à l'agriculture dans le volume de ces fonds de concours ne cesse de se réduire.

Tableau 36 - Récapitulation des fonds de concours reçus du budget communautaire

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	En M€
FEOGA-Garantie	658	722	730	1 046	908	374	13	
Fonds structurels	2 527	2 529	2 675	2 667	1 421	1 051	1 939	
Autres	33	27	36	17	22	65	52	
Total	3 218	3 278	3 441	3 730	2 351	1 490	2 004	

Source : *ACCT*

1) - Déclin du passage des aides du FEOGA-Garantie par le budget de l'Etat

La quasi-totalité des aides communautaires à l'agriculture passe désormais directement par les offices sectoriels compétents et non par le budget de l'Etat.

Tableau 37 - Fonds de concours reçus du FEOGA-Garantie en flux de trésorerie

	<i>En M€</i>			
	2000	2001	2002	2003
Fonds de concours (I)	1 046	908	374	13
<i>dont fonds de concours PMTVA</i>	842	823	315	0
Versements reçus de l'UE (compte FEOGA-Garantie) (II)	8 998	9 223	9 752	10 419
(I) / (II)	11,6%	9,8%	3,8%	0,1%

Source : ACCT

Depuis le transfert à l'Office interprofessionnel des viandes et de l'élevage (OFIVAL) de la responsabilité du paiement de la « prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes » (PMTVA), par arrêté du 14 octobre 2002, il ne restait plus en 2003 que quatre régimes d'aides communautaires payés, pour partie au moins, par l'Etat. Seul l'un d'entre eux, qui concerne les aides à la filière canne-sucre-rhum (POSEIDOM), a été à l'origine, en 2002 et 2003, d'un fonds de concours dépassant 10 M€ (10,6 M€ en 2003).

Par arrêté du 22 décembre 2003, il a été décidé que ce type d'aides serait versé à compter de 2004 par l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outremer (ODEADOM). En outre, les services déconcentrés de l'Etat (SDE) ne seront plus agréés, à compter de l'exercice 2004, que pour le paiement des aides à l'abattage des troupeaux dans le cadre de l'éradication de l'encéphalite spongiforme bovine. Les fonds de concours reçus par le budget de l'Etat au titre du FEOGA-Garantie sont donc appelés à se réduire encore.

La Cour a déjà indiqué qu'une telle évolution aurait dû s'accompagner d'une information exhaustive fournie au Parlement sur l'ensemble des subventions budgétaires allant au secteur agricole, tant nationales que communautaires⁷³.

De fait, le régime comptable des offices d'intervention a été modifié⁷⁴. Les offices produisent désormais des états de recettes et de dépenses (EPRD) « nationales et communautaires ». Il a donc été mis fin, à compter de l'exercice 2003, au régime antérieur du traitement des aides communautaires en simples comptes de tiers. La mise en place d'une comptabilité analytique ayant pour objet « *de mesurer le coût des principales fonctions ainsi que celui des actions, tant nationales que communautaires, menées par (les offices)* » est également prévue.

Cependant, l'information du Parlement, n'a pas été améliorée et la transmission à celui-ci, dans le document intitulé « les concours publics à l'agriculture », d'informations de portée générale sur les années N-2 à N-5 ne peut pas être considérée comme suffisante.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande à nouveau que le Parlement soit destinataire d'une information détaillée sur l'ensemble des concours allant au secteur agricole, tant sur le plan national que communautaire, de nature à lui permettre d'apprécier l'efficacité des aides accordées.*

2) - Forte progression en 2003 des fonds de concours liés aux fonds structurels

Cette progression a atteint 84% par rapport à 2002. Elle a été particulièrement forte dans le cas du FEDER.

⁷³ Rapport public 2001 (page 264) et RELF 2002 (pages 198 et 199).

⁷⁴ Décret n° 2002-487 du 8 avril 2002 relatif au régime financier et comptable des offices d'intervention dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche.

Tableau 38 - Fonds de concours reçus des fonds structurels européens

	<i>En M€</i>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FEDER	1 250	591	935	1 312	815	496	1 279
FSE	723	962	1 011	1 047	491	433	541
FEOGA-orientation	527	955	664	248	111	116	92
IFOP (pêche)	27	21	65	60	4	6	27
Total	2 527	2 529	2 675	2 667	1 421	1 051	1 939

Source : ACCT

Après deux années de transition (clôture progressive des programmes de la période 1994-1999 et lent démarrage des paiements liés à la programmation 2000-2006), la forte progression observée en 2003 reflète la montée en puissance des paiements au titre de cette dernière programmation. Les mesures de simplification annoncées par le Gouvernement à l'été 2002 commencent également à porter leurs fruits. Elles facilitent, en effet, de l'avis des administrations concernées, la programmation des projets et la délégation rapide des fonds communautaires au niveau régional grâce à la procédure de fonds de concours local.

C - AUTRES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES DÉCOULANT DE TEXTES OU DÉCISIONS DE L'UE

1) - Remboursement des frais de perception des ressources propres

Les remboursements de frais de perception enregistrés en 2003 se sont élevés à 345,8 M€. La baisse intervenue par rapport au niveau enregistré l'an dernier (624,4 M€) s'explique par l'existence, en 2002, du fait de l'accord de Berlin, d'une mesure exceptionnelle (ajustement rétroactif, de 10 à 25%, de la rétrocession opérée au titre de 2001).

Ces remboursements n'existent que dans le cas des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements, cotisations sucre et isoglucose). Les ressources calculées par des voies statistiques n'entraînent, en effet, que très peu ou pas de charges administratives additionnelles que ce soit pour l'UE ou au niveau des Etats-membres⁷⁵.

2) - Actions communes financées en dehors du budget de l'UE

Il existe, parallèlement au budget de l'UE financé par voie de « ressources propres », une diversité d'actions, financées par voie de « contributions », qui se distinguent des autres financements internationaux : les unes parce qu'elles sont, depuis leur création, totalement gérées par la Commission et la Banque européenne d'investissement (cas du Fonds européen de développement ou FED), les autres parce qu'elles existent sur la base de dispositions explicites des traités (articles 28 et 41 du TUE concernant respectivement la PESC et la JAI⁷⁶).

⁷⁵ Tel est au moins le cas pour la ressource PNB dont le calcul ne fait qu'utiliser des données servant à d'autres usages. Dans le cas de la ressource TVA, un certain volume de travail administratif reste, en effet, nécessaire car des agrégats spécifiques, ne servant que pour le calcul de l'assiette de cette ressource propre, doivent être établis, avec plus ou moins de difficultés, à partir de données diverses. C'est l'une des raisons pour lesquelles cette ressource, sur le plan de la répartition de son assiette entre les EM, est souvent considérée comme moins fiable que la ressource PNB. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles un « écrémentement » de plus en plus fort a été introduit pour les assiettes TVA (non prise en compte de la partie qui dépasse 50 % du PNB, niveau moyen des assiettes TVA).

⁷⁶ Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et coopération des les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI).

Ces diverses actions méritent d'autant plus d'être rapprochées des relations avec le budget communautaire que certaines d'entre elles pourraient un jour passer d'un système de financement à l'autre (hypothèse périodiquement évoquée, par exemple, de la budgétisation du FED) et que d'autres peuvent être successivement gérées dans un cadre ou dans l'autre (remplacement, par exemple, d'une action militaire financée dans un cadre ad hoc par une action civile financée sur des fonds budgétaires communautaires, comme en Macédoine en 2003).

a) - Actions du Fonds européen de développement (FED)

La politique d'aide aux Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), dont l'origine est antérieure à la mise en place des ressources propres⁷⁷, reste financée, en application d'accords spécifiques et périodiquement renouvelés, sur une base de « contributions » nationales (part de la France : 24,3%). Les crédits correspondants sont inscrits depuis le budget 2002 au budget du ministère des affaires étrangères (chapitre 68-02) et non plus dans celui des charges communes. Les fonds sont versés, pour l'essentiel, à la Commission, principale gestionnaire de l'aide accordée par cette voie aux Etats ACP et, pour le solde, à la BEI, gestionnaire spécifique de certaines actions. C'est la Commission, toutefois, qui est chargée par le règlement financier du FED de proposer au Conseil, après avoir reçu les prévisions de la BEI, les appels de fonds nécessaires à la réalisation d'ensemble des actions poursuivies.

Tableau 39 - Financement du FED (inclus, depuis la LFI 2002, dans le chapitre 68-02 du ministère des affaires étrangères)

En M€

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LFI	245,7	245,7	221,5	213,4	218,5	496,0
Exécution	320,2	268,1	360,9	443,0	595,2	446,4
Régulation 2003						50,6
Impayés fin 2003						88,2
Exécution/LFI	+ 30%	+ 9%	+ 63%	+ 108%	+ 172%	NS

Source : Cour des comptes

La Cour avait relevé, dans son rapport sur l'exécution du budget 2002, que ce chapitre avait fait l'objet depuis de nombreuses années d'une sous-dotation chronique en LFI.

L'année 2003 a été marquée par une importante augmentation des crédits initiaux (496 M€). Toutefois des mises en réserve de crédits de 50,6 M€ ont conduit la France à ne pas pouvoir honorer les derniers appels de fonds.

La réduction des dépenses 2003 qui en résulte a pour contrepartie, compte tenu du caractère inéluctable de la dépense (application d'un règlement communautaire pris pour l'application d'accords ratifiés), le report à 2004 de la charge des sommes impayées, qui entraînera des intérêts de retard.

RECOMMANDATION : *Les crédits correspondant à la participation de la France au financement du FED doivent être inscrits en loi de finances initiale pour le montant nécessaire au règlement des appels de fonds prévus dans le cadre de la mise en œuvre des accords ratifiés, et ne doivent pas faire l'objet de régulation budgétaire.*

⁷⁷ Cette politique a été mise en place par la première convention de Yaoundé (1963).

b) - Articles 28 et 41 TUE (ex-articles J-18 et K-13)⁷⁸

Ces dispositions ont reçu, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ou « PESC », deux applications en 2003, l'une dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (opération « Concordia » décidée le 27 janvier 2003 et achevée le 15 décembre de la même année) et l'autre en République démocratique du Congo (opération « Artémis » décidée le 5 juin 2003 et terminée le 1^{er} septembre 2003).

Dans l'opération « Concordia », un budget de « coûts communs » a pu être établi et un administrateur désigné avant le déploiement de la force. La clé de financement retenue, pour chaque Etat participant, a été celle de sa part de PNB dans le total des PNB des Etats-membres contributeurs (les quinze, dans le cas d'espèce, à l'exception du Danemark). On a procédé par appels de fonds. La France a supporté, sur le budget du ministère de la défense, 16,7% d'une somme globale de 7 M€ soit 1,2 M€.

Dans l'opération « Artémis », il n'a pas été possible, en raison de l'urgence, d'établir un cadre de financement avant le déclenchement de l'opération (définition d'un budget de « coûts communs » et désignation d'un administrateur). La France, en raison de sa place dans l'engagement militaire, a été désignée comme « nation cadre » pour le financement des « coûts communs » (décision du Conseil du 18 juillet 2003 portant règlement financier de l'opération). Elle a procédé, à ce titre, à l'avance des coûts communs étant entendu que ces derniers, une fois établi le bilan financier de l'opération, feraient l'objet d'un partage au prorata de la clé PNB des Etats participants. Ce remboursement est attendu pour 2004. Le budget du ministère de la *défense* a, là aussi, été le budget opérationnel.

Ces deux opérations ont été clôturées en 2003. Dans le cas de la Macédoine, une opération de police, de nature civile, a pris la relève, en fin 2003, de l'action militaire « Concordia ». Cette nouvelle opération sera financée par le budget communautaire.

RECOMMANDATION : *L'annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne accompagnant le projet de loi de finances devrait contenir, comme cela est déjà fait pour les crédits du FED, une mention des opérations financées sur la base des articles 28 et 41 TUE.*

3) - Paiements découlant du non respect d'obligations communautaires

Ces paiements découlent le plus souvent de décisions d'apurement des comptes de divers régimes d'aides communautaires. Les montants concernés peuvent être très variables d'une année sur l'autre, de même que le nombre et la nature des opérations en cause. Les décisions interviennent, assez souvent, longtemps après l'octroi des aides dont tout ou partie du montant a été remis en cause lors de l'apurement.

Le traitement budgétaire de ces opérations, sur le plan français, reste opaque et il est, de surcroît, variable. Le remboursement des aides accordées à l'agriculture peut ainsi se faire, suivant les cas, soit par le ministère de l'agriculture, en utilisant le chapitre 44-53, soit directement par les offices agricoles, soit par une combinaison des deux. Des contractions sont observées. Il n'existe aucune information d'ensemble (tous ministères confondus) ni, a fortiori, de possibilité de comptabilisation horizontale exhaustive par l'ACCT.

⁷⁸ Ces articles prévoient que, dans le cadre de la « PESC » (article 28 TUE) et dans celui de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ou « JAI » (article 41 TUE), les dépenses opérationnelles, au lieu d'être mises à la charge du budget des communautés européennes, peuvent être mises à la charge des Etats-membres et que, dans ce cas, elles sont financées « *selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement* ». Tel est obligatoirement le cas, notamment, s'agissant de la PESC, pour les « *dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* » et tel peut être le cas, aussi, dans les deux domaines, lorsque le Conseil « *en décide à l'unanimité* ».

RECOMMANDATION : *La Cour demande à nouveau⁷⁹ que tous les paiements résultant du non-respect d'obligations communautaires soient imputés sur des chapitres individualisés des budgets concernés.*

Au total, l'information du Parlement reste à améliorer sur plusieurs points. Si les développements intervenus pour l'explicitation des écarts observés, s'agissant du prélèvement sur recettes, entre LFI et exécution, constituent un progrès, les efforts doivent être poursuivis pour que l'efficacité des aides à l'agriculture puisse être appréciée et pour que les opérations d'apurement soient plus clairement et complètement retracées dans les documents budgétaires soumis au Parlement.

⁷⁹ RELF 2000, page 66 et Rapport public 2001, page 273.

TITRE 6 - SYNTHESES MINISTERIELLES

I - ECONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE

A - LE MINEFI DEMEURE CONFRONTÉ À LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉFORME DE SES RÉSEAUX DÉCONCENTRÉS ET DE L'ALLÈGEMENT DE SES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

1) - Une problématique centrale pour le ministère

Bien qu'il ait intégré en 1999 et 2000 les crédits de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, ainsi que certains crédits d'intervention et d'investissement inscrits sur le budget des charges communes en 2000, le budget du MINEFI était encore pour l'essentiel en 2003 un budget de moyens, dans lequel les charges de fonctionnement des services déconcentrés occupaient une place prédominante. Les crédits du budget de moyens représentaient 73% des dotations en LFI de la section budgétaire économie, finances et industrie. Ils sont regroupés au sein d'agrégats correspondant d'une part à l'administration centrale, d'autre part aux grandes directions à réseau.

En sus de la réforme budgétaire, dont il assure la maîtrise d'ouvrage, la principale problématique à laquelle est confronté le ministère depuis l'échec de la « mission 2003 »⁸⁰ est celle de la réforme de ses services déconcentrés, permettant d'améliorer le service rendu à l'usager et d'alléger les coûts de collecte de l'impôt, de liquidation de la dépense publique et des autres missions assumées par le MINEFI.

2) - Un processus de réforme qui se situe dans la lignée des chantiers ouverts par les gouvernements précédents, mais qui affiche plus ouvertement l'objectif de rationalisation des structures administratives et d'exploitation des gains de productivité

Intitulée « Bercy en mouvement », la stratégie de réforme présentée en octobre 2002 par le ministre de l'économie prend le relais de la « réforme-modernisation » promue par son prédécesseur à la suite de l'échec en 2000 du projet de rapprochement de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Les axes qui sous-tendent « Bercy en mouvement » présentent de fortes similitudes avec ceux de la « réforme-modernisation » et de la « mission 2003 ». On note ainsi la poursuite du rapprochement entre les centres des impôts et les recettes, l'élargissement de la démarche contractuelle initiée avec les premiers contrats d'objectif et de moyens de la DGI et de la DREE, et la priorité donnée à l'amélioration de la qualité du service rendu au contribuable, à laquelle doit contribuer le rapprochement des systèmes d'information DGI-DGCP (programme COPERNIC).

Sur certains points touchant au périmètre de l'action de l'Etat, « Bercy en mouvement » tranche cependant avec les orientations prises par les gouvernements précédents. Il en est ainsi de l'externalisation de certaines fonctions non régaliennes vers le secteur privé (privatisation du contrôle technique des poids lourds) et de son volet social (octroi d'une prime aux personnels souhaitant quitter l'administration).

⁸⁰ Rapport Bert-Champsaur remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à l'automne 1999.

Le processus « Bercy en mouvement » affiche surtout plus ouvertement que le processus précédent de « réforme-modernisation » l'objectif de rationalisation des structures administratives et d'exploitation des gains de productivité :

- la réorganisation des implantations locales fait l'objet d'un affichage politique fort (programmation de 1 200 opérations de 2003 à 2005, poursuite de la réflexion sur la présence du Trésor public en milieu rural), alors que le processus précédent mettait davantage l'accent sur la « modernisation » que sur la « réforme » des structures ;
- il en est de même des gains de productivité liés à la poursuite de l'informatisation, à l'industrialisation des processus de traitement et à la réorganisation des structures. En dépit de la surcharge de travail occasionnée par la montée en puissance des grands projets informatiques, ces gains de productivité sont pour la première fois mis en avant pour justifier la suppression d'emplois (1 350 en 2003 et 2 055 en 2004).

B - UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE QUI N'A ÉPARGNÉ AUCUNE DIRECTION DU MINISTÈRE

1) - L'exercice 2003 a marqué une inflexion dans l'évolution des dépenses de fonctionnement du MINEFI

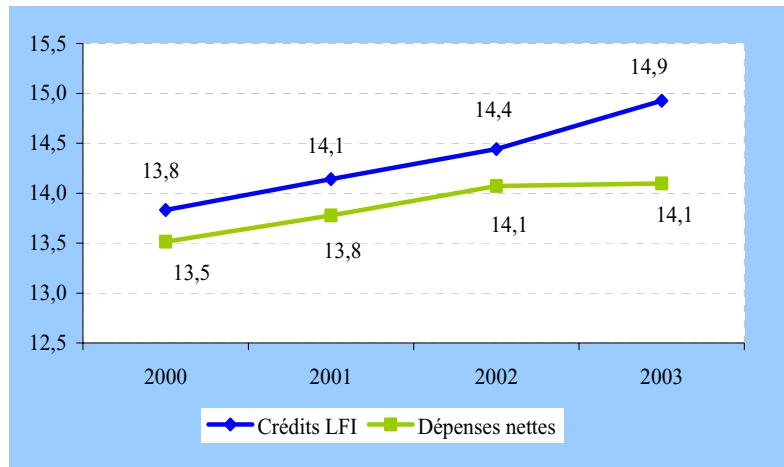
Pour l'ensemble de la section économie, finances et industrie, les crédits votés en LFI ont augmenté de 3,4% de 2002 à 2003, contre 2,1% de 2001 à 2002. Les dépenses nettes ont vu leur progression limitée à 0,2%, contre 2,1% pour l'exercice antérieur. Les dépenses de la section budgétaire atteignaient 14 098 M€ en fin d'exercice.

Tableau 40 - Evolution des crédits LFI et des dépenses nettes du MINEFI

En M€

	2001	2002	2003	2001/2002	2002/2003
Crédits LFI	14 141,9	14 441,7	14 927,5	2,1%	3,4%
dont titre III	10 574,0	10 948,0	10 975,8	3,5%	0,3%
dont dépenses de personnel	8 320,6	8 637,4	8 656,0	3,8%	0,2%
dont dépenses de fonctionnement courant	1 709,1	1 732,4	1 785,2	1,4%	3,0%
Dépenses nettes	13 778,3	14 072,1	14 098,2	2,1%	0,2%
dont titre III	8 892,8	9 170,8	9 063,7	3,1%	-1,2%
dont dépenses de personnel	6 556,8	6 742,6	6 767,2	2,8%	0,4%
dont dépenses de fonctionnement courant	1 714,8	1 759,7	1 705,2	2,6%	-3,1%

Source : MINEFI, *Cour des comptes*



Les crédits du titre III, qui recouvrent pour une grande part le budget de moyens du ministère, ont connu un tassement en 2003 : les crédits votés en LFI ont augmenté de 0,3%, et les dépenses se sont inscrites en baisse de 1,2% par rapport à 2002, à 9 064 M€. Cette évolution se décompose de la manière suivante :

a) - Une stabilisation de la masse salariale du MINEFI

Sur l'année 2003, l'évolution des dépenses de personnel est de 0,2% en crédits et de 0,4% en dépenses, alors que sur la période 2001-2002 la croissance était de 3,8% pour les crédits et de 2,8% pour les dépenses nettes. Les dépenses de personnel ont atteint 6 767 M€ en exécution 2003.

On note en particulier la stabilisation des dépenses de rémunérations accessoires (+0,1% d'augmentation en prévision et en exécution), alors qu'est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2003 un dispositif indemnitaire rénové comprenant une modification du calendrier de versement des primes.

Le caractère limité de l'augmentation du point de la fonction publique (0,7% d'augmentation décidée en 2002 et répercutée sur l'exécution 2003) a joué une part importante dans cette stabilisation, à laquelle a également contribué le non paiement des jours de grève du printemps 2003 (près de 27 M€ pour 289 000 jours de grève).

Il est en revanche plus difficile d'identifier la part des suppressions d'emplois dans cette évolution (1 350 suppressions programmées en 2003), en raison de l'absence à fin mars d'informations fiables sur l'évolution des effectifs réels au cours de l'exercice précédent : la diminution des effectifs varie du simple au double selon que l'on se fonde sur les données provisoires de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) - diminution de 2516 équivalents temps plein de décembre 2002 à décembre 2003 - ou sur les chiffres transmis par le service de contrôle des dépenses engagées - diminution de 5697 équivalents temps plein de décembre 2002 à décembre 2003 -. Cette imprécision est très préjudiciable à l'analyse de l'exécution budgétaire.

En tout état de cause, les suppressions d'emplois doivent être rapportées aux effectifs du ministère (plus de 179 000 équivalents temps plein en 2002), dont elles représentent moins de 1%, et aux perspectives de départs en retraite (3 475 départs étaient prévus pour 2003).

b) - Une diminution des dépenses de fonctionnement courant

Les dépenses de fonctionnement courant des services, hors dépenses de personnel, ont connu une diminution en 2003, à 1 705 M€⁸¹.

A périmètre comparable, c'est-à-dire en tenant compte des dépenses de fonctionnement désormais inscrites sur le chapitre réservé aux services expérimentant la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF (chapitre global 37-30, rassemblant crédits de personnel et crédits de fonctionnement), et en tenant compte du transfert sur un chapitre du titre V des nouvelles dépenses d'investissement liées à ACCORD, les charges de fonctionnement courant du ministère ont diminué de 3,1% en exécution 2003, alors que les crédits inscrits en LFI avaient enregistré une progression de 3% par rapport à 2002. Au cours de l'exercice précédent, ces dépenses avaient progressé de 1,4% en LFI et de 2,6% en exécution.

Certains éléments non récurrents ou exogènes ont contribué à la diminution de la dépense au cours de l'exercice 2003. Il en est ainsi de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar, qui a allégé, toutes choses égales par ailleurs, le coût de fonctionnement des services extérieurs de la DREE situés hors zone euro. Pour l'essentiel, la réduction des charges de fonctionnement en exécution trouve cependant son explication dans la régulation pratiquée dès le début de l'exercice (*cf infra*).

c) - Des dépenses d'investissement qui identifient désormais le coût des grands projets informatiques

Concernant les investissements immobiliers du ministère, la gestion du chapitre 57-90 est depuis plusieurs années orientée vers une diminution des autorisations de programme et des crédits de paiement disponibles en fin d'exercice. Ce chapitre a connu une diminution de ses dépenses nettes à 132 M€, les crédits disponibles en fin d'exercice (29 M€) étant pour la première fois très inférieurs à la dotation LFI. Un effort important a donc été consenti pour renforcer le lien entre l'autorisation parlementaire et la consommation de l'année.

Le budget du MINEFI dispose par ailleurs d'un nouveau chapitre 57-92 intitulé « équipements informatiques » reprenant les opérations postérieures au 1^{er} janvier pour les grands projets informatiques auparavant inscrits sur le titre III : pour l'essentiel, les projets HELIOS, COPERNIC et ACCORD. Les autorisations de programme utilisées sur ce chapitre s'élèvent à 232 M€, pour une dotation de 387,6 M€, et les crédits ordonnancés à 8,1 M€. Le transfert sur un chapitre d'investissement représente un premier pas en direction d'une meilleure identification des dépenses informatiques du ministère, qui demeure cependant partielle :

- les dépenses afférentes aux opérations antérieures à 2003 continuent de s'imputer à hauteur de 40 M€ sur le chapitre 37-92 « réforme-modernisation du MINEFI » pour les projets HELIOS et COPERNIC, et à hauteur de 27,6 M€ sur le chapitre 34-98 pour le volet interministériel d'ACCORD ;
- le caractère en principe interministériel du projet ACCORD aurait pu justifier un traitement budgétaire distinct des projets HELIOS et COPERNIC. La nouvelle présentation est cependant préférable à une imputation sur le chapitre de fonctionnement global du MINEFI.

⁸¹ Dépenses enregistrées sur les chapitres 34-94, 34-97, 34-98 (hors Accord), 37-07, 37-50, 37-70, 37-30 (hors dépenses de personnel).

2) - La régulation a fait peser une forte contrainte sur les dépenses des directions du MINEFI

a) - En sus des annulations de crédits en collectif ou par voie réglementaire, la régulation budgétaire s'est caractérisée par la mise en réserve, puis l'annulation d'une part importante des reports de 2002 sur 2003

Pour le budget de fonctionnement, hors chapitres de rémunération, le total des mises en réserve a atteint 697 M€ de crédits de paiement, ramenés en cours de gestion à 431 M€ (à rapporter à un montant de crédits votés en LFI de 2 216 M€). Les annulations ont porté sur un montant de crédits de paiement de 363 M€, soit 16,5% des crédits votés.

Pour l'ensemble du budget du MINEFI, les annulations ont concerné un montant de crédits de paiement de 967 M€, soit 6,5% des crédits votés en LFI.

Les autorisations de programme ont également été touchées par les mesures de régulation (11 M€ d'autorisations de programme annulées pour le budget de moyens, 114 M€ pour l'ensemble du MINEFI).

Les annulations de reports ont représenté plus de 60% des crédits disponibles à la fin 2002 pour un report sur 2003. Parmi les reports non annulés, une proportion importante demeurait mise en réserve en fin de gestion 2003.

b) - La régulation 2003 n'a épargné ni la DGI ni la DREE, auparavant protégées par leurs contrats d'objectifs et de moyens

Alors que les contrats en cours sur la période 2000-2002 garantissaient à ces deux directions le bénéfice de leurs reports d'une année sur l'autre et l'absence de régulation, la DREE et la DGI ont été soumises au régime commun en 2003, alors qu'elles renégociaient de nouveaux contrats de performances : pour la DREE, la somme des annulations et du non report de crédits disponibles à la fin de l'exercice précédent a représenté 14,7 M€, soit 22,7% de la dotation en LFI 2003 ; pour la DGI, le total des annulations et du non report a représenté 90,1 M€, soit 14,3% de la dotation en LFI pour 2003. Cette mise à contribution des directions sous contrat a permis cependant de répartir plus équitablement la charge de la régulation sur l'ensemble des directions.

Le champ de la procédure contractuelle a été étendu en 2003 à la DGCP, qui a signé en avril un contrat de performances valable jusqu'à la fin 2005⁸². L'extension de ce champ, qui permet aux directions d'inscrire leur gestion dans une procédure pluriannuelle, devrait avoir pour conséquence, selon les termes de ces contrats, de limiter en 2004 et en 2005 les capacités de régulation budgétaire du ministère, auxquelles échapperont 42% des crédits du MINEFI (soit la part dans le budget du ministère des agrégats « DGCP », « DGI » et « Services financiers extérieurs »). Toutefois, l'absence de garantie donnée par les nouveaux contrats sur le maintien des reports d'un exercice sur l'autre atténue cette limitation.

⁸² Trois contrats de performance ont donc été signés en 2003, pour produire effet jusqu'au 31 décembre 2005 : le 15 avril 2003 pour la DGI et la DGCP ; le 10 novembre 2003 pour le réseau des services financiers à l'étranger (DREE et Trésor).

3) - La maîtrise de la dépense restera un défi pour les années à venir

Les grands projets informatiques vont peser d'un poids important sur les dépenses du ministère au cours des prochains exercices. Le montant des autorisations de programme utilisées en 2003 sur le nouveau chapitre consacré aux investissements informatiques (232 M€) atteste de la montée en puissance de ces projets, dont le coût croît au fur et à mesure de leur avancée. Il en est ainsi du projet ACCORD, dont la version déconcentrée doit également constituer le support comptable et budgétaire de la nouvelle loi organique, comme du projet COPERNIC, qui doit permettre la mise en place d'un compte fiscal unique, transcendant les frontières de DGI et de la DGCP.

La maîtrise de la dépense constitue donc un défi pour les années à venir, et ce d'autant plus que l'arme de la régulation ne pourra apporter qu'une contribution limitée à cet objectif.

La contribution des grands projets informatiques aux gains de productivité ne pouvant pas être immédiate, l'exploitation des gains induits par l'industrialisation de certaines tâches (telle la mise en place d'un centre de traitement des chèques) et la rationalisation des implantations territoriales représentent un objectif fondamental pour le ministère, d'autant que l'accélération des départs en retraite au cours des prochaines années crée un contexte favorable.

II - INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LIBERTÉS LOCALES

La présente synthèse porte exclusivement sur la police nationale.

La police nationale est une composante essentielle, mais non exclusive, des politiques de sécurité publique. Au-delà de l'implication croissante des collectivités territoriales et des acteurs privés, il faut souligner le rapprochement entre les forces de police (148 000 agents) et de gendarmerie (98 500 agents), qui en application de l'article 3 du décret du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, relèvent du même ministère d'emploi.

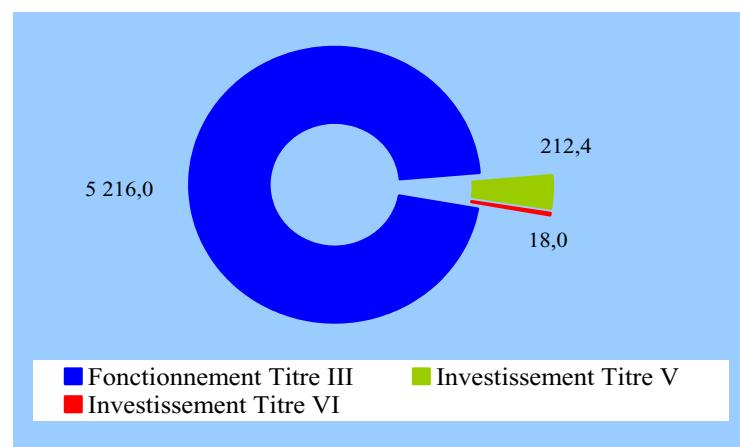
La création de 29 groupements d'intervention régionaux (GIR) par la circulaire du 22 mai 2002 participe de cette logique de mise en cohérence de moyens de l'Etat à l'échelon déconcentré en associant, outre la police et la gendarmerie, les services des douanes ainsi que ceux de la concurrence et de la répression des fraudes et les directions du travail. Les GIR ont pour objectif de lutter contre la délinquance organisée, les trafics illicites et l'économie souterraine, ainsi que de prendre en charge des délits commis par les gens du voyage qui peuvent avoir une dimension fiscale.

Le redéploiement en cours des zones de compétences de la police et de la gendarmerie se fonde sur la prise en compte de l'urbanisation de la population et sur la correction des écarts constatés entre la carte délictuelle et l'implantation des services de police et de gendarmerie, selon un processus déconcentré décrit par la circulaire conjointe des ministres de l'intérieur et de la défense du 26 septembre 2002. Ce redéploiement est présenté comme le plus important entrepris depuis 1941. Toutefois, malgré la demande de la Cour, la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) n'a pas fourni d'estimation des surnombres locaux au regard des effectifs de référence.

La doctrine d'emploi des forces de police a été infléchie de manière significative par l'instruction ministérielle du 24 octobre 2002 vers la lutte contre les violences urbaines et la délinquance, sans renoncer pour autant au concept de police de proximité initié en 1995. Les directions de la sécurité publique effectuent donc concurremment les missions de maintien de l'ordre et de lutte contre la délinquance et les agents et officiers de police judiciaire participent à une chaîne pénale qui leur échappe en partie.

Graphique 11 - Répartition du budget de la police nationale

En M€



Source : MINEFI

La loi d'orientation de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 présente deux avantages : elle comporte un programme de financement consolidé de la police et de la gendarmerie, à la différence de la LOPS de 1995, dont le volet budgétaire concernait seulement la police ; elle isole l'effort complémentaire consenti par le législateur, à la différence de la montée en charge de la police de proximité, dont la Cour avait critiqué l'absence de lisibilité budgétaire. S'agissant de l'exécution réelle de la LOPSI au 31/12/2003, le MISILL n'a pas répondu au questionnaire de la Cour.

Les priorités affichées par le ministère de l'intérieur concernent notamment le renforcement des moyens humains. En 2003, les dépenses de personnel se sont élevées à 4 503 M€, soit 86,3% du budget de fonctionnement de la police nationale⁸³. La LOPSI prévoit la création de 6 500 emplois dans la police nationale entre 2003 et 2007. Une première tranche a été réalisée en LFI 2003 correspondant à 1 900 emplois ; en LFI 2004, 1 000 autres emplois ont été ouverts ; il restera donc 3 600 emplois à créer de 2005 à 2007.

D'après les chiffres communiqués par la DAPN, les emplois budgétaires ouverts en 2003 s'élèveraient à 132 411. Le différentiel de 1 522 emplois avec le nombre d'emplois autorisés au « vert » 2003 (133 933) s'explique⁸⁴ par le fait que des emplois auraient été rattachés à l'agrégat « Police nationale » sans qu'ils soient gérés par la DAPN. Il s'agirait de personnels de police des services techniques, gérés par la direction générale de l'administration (DGA) pour 1 108 emplois et de personnels administratifs et techniques des services techniques de la police, également gérés par la DGA pour 414 emplois.

A - LA POLITIQUE DE SURNOMBRES CONCERNANT LES GARDIENS DE LA POLICE NATIONALE

La question des surnombres d'agents du corps de maîtrise et d'application de la police nationale a donné lieu à un référé de la Cour du 30 mars 2001 et à une mention dans la « synthèse ministérielle » sur la police nationale du rapport sur l'exécution des lois de finances en 2000. Au total, à ce jour, ce sont 3 190 emplois en surnombre de gradés et gardiens de la paix qui ont été autorisés.

Tableau 41 - Police nationale - Surnombres dans le corps de maîtrise et d'application

	Surnombres autorisés	Cumul	Résorption	Total
1998	234	234		234
1999	273	507		507
	683	1190		1190
2000	1000	2190		2190
2001	1000	3190	28	3162
2002			1000	2162
2003			45	2117

Source : Contrôleur financier auprès du ministère de l'intérieur

La politique de résorption de ces surnombres, initiée timidement en 2001, s'est concrétisée en 2002 par la création de 1 000 emplois en LFI 2002. Mais cette politique a connu dès 2003 un coup d'arrêt puisqu'au cours de l'exercice seuls 45 emplois ont été résorbés. D'après le ministère de l'intérieur, les 2 117 emplois restants seront résorbés « par intégration dans les effectifs budgétaires pendant la durée de la LOPSI (2003-2007) ». Or, la création des

83 « Bleu » du ministère de l'intérieur LFI 2004.

84 Source : MISILL/DAPN.

1 900 emplois en LFI 2003 au titre de la LOPSI ne s'est pas traduite par une résorption des surnombres. La question se pose de savoir si les créations d'emplois prévues par la LOPSI serviront à résorber les surnombres existants ou à créer des emplois supplémentaires.

Au total, si l'on tient compte du reliquat d'emplois en surnombre, le total des emplois budgétaires de la police nationale en 2003 est porté de 132 411 à 134 528. Ce chiffre est à mettre en regard de celui des effectifs réels communiqués par le ministère, à savoir 134 603.

B - LA RÉGRESSION DES EFFECTIFS DES ADJOINTS DE SÉCURITÉ MALGRÉ LA PÉRENNISATION DE LEURS EMPLOIS

L'article 10 de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes avait inséré un article 36 dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoyant que pour « *développer des activités répondant à des besoins non satisfaits, l'Etat peut faire appel à des agents (...) recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période maximale de 5 ans non renouvelable afin d'exercer des missions d'adjoint de sécurité auprès des fonctionnaires des services actifs de la police nationale* ». La montée en charge de ce dispositif a été rapide entre 1998 et 2000, mais depuis, elle n'a pu se faire à la hauteur et au rythme des prévisions.

Tableau 42 - Police nationale - Effectifs des adjoints de sécurité (ADS) depuis 1998

	Emplois prévus	Nombre d'ADS recrutés	Nombre d'ADS sortants	Effectif réel au 31 décembre en poste et en école
1998	8 250	6 854	563	7 347
1999	16 550	7 401	2 165	12 583
2000	20 000	6 952	3 524	16 011
2001	20 000	4 404	4 592	15 761
2002	20 000	2 824	5 583	13 002
2003	13 500	3 561	4 871	11 692
Prévision 2004	11 300			

Source : Ministère de l'intérieur

Selon la DAPN, l'effectif total des ADS au 1^{er} janvier 2004 (en poste et en école) s'élevait à 11 565. Sur d'autres documents émanant également de la DAPN, l'effectif des ADS au 1^{er} janvier (hors élèves) s'élève à 12 877 (soit 1 312 agents en plus auxquels il conviendrait de rajouter les élèves). Au delà de l'incohérence de ces chiffres, l'effectif réel décroît de 16 011 en 2000 à 15 761 en 2001, puis 13 002 en 2002, et 11 692 en 2003.

Dans le cadre de la fin programmée des emplois jeunes, les arbitrages rendus au PLF 2003 ont abouti à la suppression de 6 500 emplois, ramenant le nombre d'emplois autorisés à 13 500, laissant une marge de 500 emplois par rapport à l'effectif constaté au 31 décembre 2002 soit 13 002 ADS. Les emplois d'adjoints de sécurité, désormais détachés du dispositif des emplois jeunes, sont pérennisés et le ministère de l'intérieur est autorisé à procéder aux recrutements selon les conditions initiales. En LFI 2004, le nombre d'emplois autorisés a été réduit à 11 300.

L'impossibilité de pourvoir les 20 000 emplois autorisés et la diminution répétée de l'effectif réel viennent en contradiction avec les perspectives d'évolution envisagées par le ministère qui considère que l'apport en terme d'effectifs d'adjoints de sécurité est indispensable pour le fonctionnement des services de police.

Tableau 43 - Police nationale - Emplois autorisés et effectifs réels en 2003

Emplois autorisés			
1	Emplois inscrits au « vert » 2003	133 933	
2	Emplois après correction	132 411	1 522 emplois classés dans l'agrégat police nationale ne sont pas gérés par la DAPN
3	Emplois en surnombre	2 117	Gardiens de la paix
4	Total des emplois (2+3)	134 528	
5	Emplois d'ADS autorisés	13 500	
6	Total des emplois ADS inclus	148 028	
Effectifs réels			
7	Effectifs réels hors ADS	134 603	
8	Effectifs réels ADS inclus	146 295	
9	Effectifs - emplois (8-6)	- 1 733	

Source : MISILL

Après prise en compte des surnombres et des emplois d'adjoints de sécurité pérennisés, les effectifs réels sont inférieurs aux emplois ouverts (- 1 733).

C - L'IDENTIFICATION DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE RESTE INCERTAINE

Une approche complémentaire consisterait à apprécier, par rapport à l'effectif réel, l'effectif réellement disponible pour remplir les missions de la police. Pourtant, malgré les demandes de la Cour, la capacité opérationnelle des forces de police reste à mesurer.

D'ores et déjà, les effectifs réels communiqués par le ministère (134 603 hors ADS) sont réduits à 133 608 ETP (équivalents temps plein) si l'on prend en compte les temps partiels. De plus, les personnels statutairement indisponibles pour le service sont de 816 agents mis à disposition (422), mis à disposition des mutuelles et des associations (181) ou en situation de décharge syndicale (213). Les supports juridiques de certaines situations baptisées « *facilités* » mériteraient d'être expertisés. D'autres éléments pourraient être pris en considération, comme le nombre d'agents élèves ou en stage, qui constituent une capacité opérationnelle « différée ».

Par ailleurs, la réduction du temps de travail s'est traduite par une perte de capacité opérationnelle théorique estimée à 7 968 ETP par le MISILL. Des mesures ont été prises en 2002 et 2003 afin d'atténuer cet impact, par des créations d'emplois et des rachats de jours RTT. En 2002, 1 700 emplois ont été créés en compensation de la réduction du temps de travail et 3 jours RTT ont été rachetés, réduisant ainsi selon le MISILL - l'impact ARTT à 5 038 ETP au lieu de 7 968 ETP. En 2003, la mesure de rachat des jours a été étendue à 6 jours obligatoirement rachetés par le ministère et 4 jours rachetés selon l'option choisie par les agents. Le rachat moyen par agent se serait élevé à 7,7 jours RTT, soit une compensation de 3 936 ETP. D'autres mesures compensatoires restent à expertiser.

Enfin, dans la perspective de la préservation des capacités opérationnelles à l'avenir, les flux de départs en retraite massifs doivent être anticipés.

Tableau 44 - Evolution des retraites et prévisions pour les personnels actifs de la police nationale entre 2001 et 2003

Départs	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Normaux	1 512	1 730	1 807	1 580	1 572	1 428
Anticipés	3 343	3 055	3 759	2 631	2 737	2 732
Total	4 855	4 785	5 566	4 211	4 309	4 160

Source : *Ministère de l'intérieur/DAPN*

Ce tableau communiqué par le MISILL traite tout à la fois des départs en retraite par limite d'âge de 2001 à 2006 et des départs anticipés durant la même période. Le MISILL déclare que ces prévisions tiennent statistiquement compte de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dont les conséquences ont été ressenties dès l'exercice 2003. Mais aucun élément n'est apporté permettant d'isoler l'impact de la réforme des retraites par rapport aux prévisions antérieures, ni la méthode employée pour mesurer cet impact.

La réserve civile est une innovation pour un soutien opérationnel aux forces de sécurité intérieure en activité. Aux termes de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, elle est constituée d'anciens membres des forces de l'ordre à la retraite, qui sont désormais assujettis à une obligation de disponibilité (limitée à l'âge de 60 ans et à cinq ans à compter de la fin de leur lien avec le service) en cas de menaces ou de troubles graves à l'ordre public. Indépendamment des circonstances particulières, la possibilité est offerte à ces mêmes fonctionnaires de faire acte de candidature pour servir en qualité de volontaires, selon les modalités prévues par le décret du 31 décembre 2003.

D - LE SUIVI DE LA RÉPARTITION DES EFFECTIFS OPÉRATIONNELS

1) - Les limites du redéploiement des moyens vers les zones sensibles

Une politique de redéploiement des effectifs a été mise en place depuis le conseil de sécurité intérieure (CSI) du 27 janvier 1999 afin d'affecter les personnels actifs en fonction des besoins les plus pressants de certains départements dits sensibles. La Cour a, par le passé, critiqué le caractère limité de ces redéploiements. Ainsi, 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, 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 ; fin 2001, la situation s'était même détériorée, les effectifs de ces départements prioritaires ayant baissé de 396 personnes par rapport à fin 2000.

En réponse à la demande de la Cour en 2003, le ministère de l'intérieur a estimé le redéploiement total sur cinq ans à 4 333 agents sur les « zones sensibles » (18% concernant la petite couronne, 27% la grande couronne et 55% la province). D'autres documents produits par le MISILL indiquent des chiffres contradictoires et montrent notamment que l'évolution des effectifs des fonctionnaires et agents de police nationale par département sensible n'est pas homogène. Certains départements ont un effectif au 1^{er} janvier 2004 inférieur à l'effectif au 1^{er} janvier 1999 à savoir l'Eure-et-Loir (-3%), l'Isère (-4%), le Bas-Rhin (-1%), le Haut-Rhin (-1,4%), les Hauts-de-Seine (-1,5%), la Seine-Saint-Denis (-0,5%) et le Val de Marne (-1%).

Au-delà du caractère contradictoire des différents chiffres produits, il apparaît que la politique de redéploiement des moyens vers les départements les plus sensibles n'est plus effective. Le ministère a justifié par écrit « *ce constat* » en évoquant plusieurs éléments

explicatifs. En premier lieu, la classification des départements entre non sensibles, sensibles et très sensibles s'avérerait « *d'une faible valeur d'efficacité opérationnelle* ». Pourtant, la liste des départements sensibles arrêtée par CSI, n'a pas été révisée. En deuxième lieu, est évoqué « *un coup d'arrêt aux renforts en effectifs programmés* ». En troisième lieu, sont mis en avant l'impact des départs à la retraite et les délais nécessaires au recrutement et à la formation.

2) - La remise en cause de la fidélisation des forces mobiles

A la suite du CSI du 19 avril 1999, il avait été décidé de recourir à une nouvelle forme d'emploi des forces mobiles de police et de gendarmerie pour les affecter à des missions de prévention des troubles à l'ordre public dans les départements les plus « sensibles ». Pour cela, des compensations financières ont été mises en place pour fidéliser les forces mobiles. Ce dispositif avait été critiqué par la Cour dans le rapport sur l'année 2000, « *la question se posant de savoir (...) si un pays comme la France a toujours besoin de 14 759 fonctionnaires des CRS (sans compter les 15 780 gendarmes mobiles, qui accomplissent des missions comparables)* ».

Cette politique de fidélisation des forces mobiles est entièrement remise en cause par la LOPSI qui prévoit une redéfinition de ces forces : « *sans rien perdre de leur identité, ni de leur spécialisation dans le maintien de l'ordre, la plus grande partie des forces mobiles (...) sera employée en appui des missions de la direction centrale de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale, dans leurs régions d'implantation.* ». Dès lors, l'emploi des forces mobiles est déconcentré au niveau des zones de défense (sous réserve des besoins nationaux, gérés au niveau central), et elles concourent aux missions de sécurité générale. Ce changement devrait se traduire par une meilleure disponibilité opérationnelle des unités.

3) - L'emploi des forces de police

D'une manière générale, en 2003, la DAPN ne disposait pas d'outil d'information centralisé permettant de suivre la répartition des effectifs de la police et les tâches auxquelles sont affectés les fonctionnaires de manière opérationnelle. Le logiciel POLPROX, mis en place pour suivre la montée en charge de la police de proximité, a été abandonné à l'automne 2002. La nouvelle version de GEOPOL n'est pas disponible avant 2004. La Cour a souhaité connaître la répartition du temps de travail des agents entre les différentes activités de police et par zone géographique. Cette question est restée sans réponse pour l'année 2003.

Il a été répondu par la DAPN que « pour relancer une politique claire de redéploiement efficace en terme de résultats, le MISILL a chargé l'inspection générale de la police nationale de définir de façon équitable les besoins en effectifs de chacune des directions d'emploi » et que dans ce contexte la direction centrale de la sécurité publique envisage « la mise en œuvre d'effectifs de référence départementaux prenant en compte le niveau réel des différentes charges et sujétions de services ». La DAPN a également souligné que le nouveau système d'information des ressources humaines DIALOGUE constitue une avancée en termes de fiabilité des informations liées à la gestion du personnel et qu'il est prévu en 2004 de connaître, par le biais de cet outil, l'affectation des agents au niveau des unités locales.

III - JEUNESSE ET ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire s'élève à 54,0 Md€ dont 11,6 Md€ de pensions. Il s'agit du premier employeur public avec 995 320 agents hors « emplois jeunes », soit 50 000 de plus qu'en 1995 ; aux chiffres de l'enseignement public, il faut ajouter les 133 700 agents de l'enseignement privé rémunérés sur les crédits des chapitres 43-01 et 43-02.

Tableau 45 - Les chiffres clés de la section jeunesse et enseignement scolaire (public, privé et post-baccalauréat)

En unités et M€

	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Elèves 1 ^{er} degré (estimations à partir de 2000)	6 953 300	6 769 100	6 549 100	6 535 700	6 529 400	6 552 000
Elèves 2 nd degré	5 709 700	5 760 420	5 618 851	5 604 912	5 602 214	5 596 000
Elèves post-baccalauréat*		265 700	271 345	270 817	273 600	276 300
Total élèves*		12 795 220	12 439 296	12 411 429	12 405 214	12 421 300
Budget enseignement scolaire**	30 480	39 972	47 030	50 619	52 688	54 007
Part enseignement scolaire dans le budget de l'Etat	16,2%	17,7%	18,5%	19,4%	19,8%	19,7%
Total personnel public***	928 217	945 002	953 657	966 503	977 393	995 318
Personnel enseignement privé						133 756

* hors enseignement agricole post-baccalauréat

** intégration des cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie en 2001 et des crédits de la jeunesse et des sports en 2003.

*** hors « emplois jeunes » qui ont été réduits de 24 470 en 2003.

Source : MJENR

Le nombre d'élèves scolarisés a baissé de 374 000 entre 1995 et 2003. Pour la première fois depuis de nombreuses années, le nombre des élèves du primaire a augmenté à nouveau en 2003 par rapport à 2002, de 22 600 élèves ; cette augmentation, bien que sensiblement inférieure aux prévisions, devrait se poursuivre au cours des prochaines années. En revanche, le nombre d'élèves du secondaire continue de décroître légèrement en 2003 – environ 6 000 - et cette diminution, qui concerne le premier cycle, devrait se poursuivre au rythme d'environ 30 000 par an jusqu'en 2007.

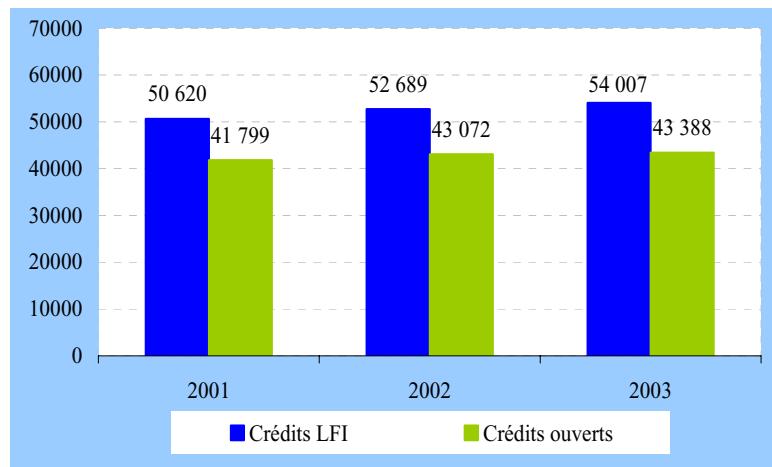
A - UNE FAIBLE AUGMENTATION DES CRÉDITS OUVERTS

Tableau 46 - Jeunesse et enseignement scolaire – LFI et crédits ouverts

En M€

	LFI			Crédits ouverts		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Dépenses ordinaires	50 514,3	52 582,4	53 923,2	41 644,1	42 882,8	43 283,1
Dépenses en capital	105,5	106,3	84,2	154,6	134,9	104,8
Total	50 619,8	52 688,7	54 007,4	41 798,7	43 071,7	43 387,9
Evolution		+4,1%	+2,5%		+2,9%	+0,9%

Source : MINEFI, Cour des comptes



Avec le rattachement de la jeunesse au ministère de l'éducation nationale et de la recherche, 143,8 M€ ont été transférés ainsi que 774 emplois. 35,3 M€ ont été intégrés dans les crédits de l'enseignement scolaire en ajoutant un article 90 (jeunesse et vie associative) aux chapitres relatifs aux rémunérations, charges sociales et fonctionnement. Un chapitre 43-90 (jeunesse et vie associative) a été créé. Doté de 108,5 M€, il est constitué pour 80% environ de subventions à des associations et à des institutions.

Le chapitre 43-90 (jeunesse et vie associative) a été réduit de 21 M€ prélevés pour l'essentiel sur les subventions aux associations, au profit des rémunérations des personnels.

Tableau 47 - Jeunesse et enseignement scolaire – Modifications des crédits en cours de gestion

	En M€					
	LFI	Mvt LFR	Report	Mvt Ext*	FdC	Ouverts
Dépenses ordinaires	53 923,2	-182,9	99,7	-10 576,2	19,2	43 283,1
Dépenses en capital	84,2	-51,9	63,5	8,9	0,2	104,8
Total	54 007,4	-234,8	163,2	-10 567,3	19,4	43 387,9

* hors annulations et fonds de concours, l'essentiel de ces mouvements de crédits concerne les chapitres 32-92 (fonds spécial des ouvriers : -195 M€) et 32-97 (pensions : -11 567 M€), et les crédits provenant du ministère des affaires sociales pour financer essentiellement les « emplois jeunes ».

Source : MINEFI, Cour des comptes

B - UN BUDGET DE PERSONNEL

1) - Une réduction des emplois et des effectifs

Les emplois de l'enseignement public ont été réduits de 2 076 agents. Cette diminution est la résultante de la création de 2 750 emplois (1 200 personnels d'administration, 1 000 enseignants du premier degré pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'élèves, 550 du second degré), du transfert des 774 emplois cités ci-dessus et de la suppression de 5 600 emplois de maîtres d'internat et surveillants d'externat. A ces évolutions, il faut ajouter la création de 20 000 postes « d'assistants d'éducation » à partir de septembre 2003 ; leur recrutement coïncide avec l'expiration de 24 770 contrats « emplois jeunes » financés par le ministère des affaires sociales sur le chapitre 36-71.

En prenant en compte l'enseignement privé, les emplois jeunes, les personnels non titulaires et les surnombres, la réduction totale des effectifs a été de 9 883 en 2003. Elle sera de 13 800 en 2004, dont 4 000 emplois d'enseignants et de stagiaires du second degré pour tenir

compte de la réduction du nombre d'élèves dans le premier cycle, le second cycle continuant d'augmenter.

2) - Les dépenses de personnel augmentent de moins de 1%

Les dépenses de la section budgétaire ont augmenté de 1,2%, soit, compte tenu du rattachement de la jeunesse, environ 0,9% à périmètre constant.

Tableau 48 - Jeunesse et enseignement scolaire - Crédits ouverts en LFI sur dépenses ordinaires

	1993	1997	1999	2001	2002	2003	En Md€
							1993-2003
Personnel	34,97	40,44	43,34	48,38	50,54	51,64	47,7%
Fonctionnement	0,95	0,92	1,06	1,18	1,19	1,25	31,6%
Interventions	0,84	0,79	0,94	0,95	0,94	1,03	22,6%
Total	36,76	42,15	45,34	50,51	52,67	53,92	46,7%

Source : *Rapport du Sénat 2003*

Les dépenses de personnel représentent la quasi-totalité du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire (entre 96% et 97%), soit un peu plus que ne le montre le tableau ci-dessus qui tient compte de la dénomination des chapitres en LFI et non de leur contenu précis en dépenses.

Les dépenses de personnel augmentent plus rapidement que les autres catégories de dépenses, notamment à cause du poids croissant des pensions. Elles sont principalement regroupées sur les chapitres 31 à 33 (rémunérations, pensions et charges sociales de l'enseignement public) et 43-01 (rémunérations des enseignants du privé), mais d'autres chapitres comportent également pour une grande part des dépenses de personnel dont certaines sous la rubrique fonctionnement : internat et demi-pension (36-60), insertion professionnelle (37-84), personnels des établissements publics (36-10), fonctionnement du privé (43-02). A ces dépenses, il convient d'ajouter celles relatives au financement des emplois jeunes (36-71) qui ne figurent pas dans le tableau ci-dessus.

Le chapitre 36-71 « dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement » est caractéristique des distorsions déjà critiquées par la Cour. Les crédits ouverts ont été en effet de 334 M€, alors que les crédits consommés se sont montés à 1 026 M€ du fait de l'imputation sur ce poste du coût des emplois jeunes, financé par une contribution de 697,5 M€ du ministère des affaires sociales. En outre, la dénomination du chapitre ne correspond pas à la destination des crédits.

Au titre des mesures nouvelles hors emplois, 132,8 M€ ont été consacrés à l'amélioration de la situation indemnitaire et au déroulement de carrière des personnels, dont l'intégration de 24 250 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. 28,4 M€ ont servi à financer des actions pédagogiques : ces mesures ont été compensées par la réduction de 17,8 M€ des crédits consacrés aux actions culturelles et artistiques. Les frais de changement de résidence ont été abondés de 10 M€, le fonctionnement général de 12 M€ et les examens et concours de 7 M€.

Le montant de la retenue sur les journées de grève a représenté 228 M€. Cette réduction de la dépense a permis d'équilibrer le budget en absorbant pour l'essentiel l'augmentation de 0,7% du point de la fonction publique de décembre 2002 qui n'avait pas été prise en compte sur le budget du MJENR.

3) - Le poids croissant des pensions

Les pensions représentaient 16% du budget de l'enseignement scolaire en 1993 et 21,5% en 2003. Dans l'hypothèse où le budget de l'enseignement scolaire, hors pensions, connaîtrait une croissance modérée comme en 2003 et en 2004, ces dernières représenteraient 30% de ce budget en 2010 et atteindraient 20 Md€. Les pensions ont représenté un peu plus de 38% de l'augmentation des dépenses de l'enseignement scolaire depuis 1993 ; elles pourraient, dans l'hypothèse précédente, représenter près de 80% de son augmentation entre 2003 et 2010.

Ce problème est commun à toutes les administrations mais particulièrement marqué pour le MJENR quand on considère le rythme des départs à la retraite.

Tableau 49 - Jeunesse et enseignement scolaire - Flux des départs à la retraite et nombre de pensionnés.

	1995	2001	2003	2005	2007	2010
Flux	24 406	29 951	36 270	37 240	42 260	37 690
Nombre de pensionnés	467 000	583 000	641 000	705 000	785 000	882 000

Source : MJENR

Le nombre le plus élevé de départs est prévu pour 2007, la décrue ne s'amorçant qu'à partir de cette date. Dans le même temps, le stock des pensionnés passe de 467 000 en 1995 à 882 000 en 2010 et devrait continuer de croître régulièrement pendant de nombreuses années du fait de l'allongement de la durée de vie.

Ces départs massifs à la retraite vont rendre encore plus nécessaire une gestion prévisionnelle des emplois⁸⁵.

C - LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SONT FAIBLES

Avec 95 M€ en 2003, les dépenses en capital restent inférieures à 0,2% du total des dépenses. Cette proportion ne varie guère au cours des années : 99 M€ en 2001 et 72 en 2002.

Comme les années précédentes, les crédits votés n'ont pas été entièrement consommés et l'écart entre les autorisations de programme et les crédits de paiement ne cesse de croître. Cet écart résulte du décalage progressif des paiements, pour des raisons diverses, dont la lenteur des procédures, les retards pris sur les chantiers ou les appels d'offres infructueux. Cette situation est source d'inefficacités et de coûts supplémentaires.

D - UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE SANS INCIDENCE NOTABLE

Les reports de l'exercice 2002 sur 2003 se sont élevés à 163,2 M€ soit 40,4 M€ de plus que l'engagement de reports qui avait été fixé dans le cadre du contrat de gestion arrêté avec la direction du budget pour 2002.

La réserve de précaution constituée au mois de février a conduit à 177,2 M€ d'annulation immédiate et à la mise en réserve de 93,5% des reports de crédits en avril. Les « dégels » sont intervenus en juillet pour 80 M€, et en septembre, puis en fin d'année pour la presque totalité des crédits résiduels de l'enseignement privé. Compte tenu de la nature et de la taille du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, ces mouvements n'ont pas eu d'incidence notable sur la gestion 2003.

⁸⁵ Cette question avait déjà été soulevée dans le rapport public particulier d'avril 2003 de la Cour sur la gestion du système éducatif.

IV - RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 comportait une synthèse sur la seule recherche. La perspective de la création, dans le cadre de la LOLF, d'une nouvelle mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur universitaire » conduit à présenter conjointement les deux sections budgétaires.

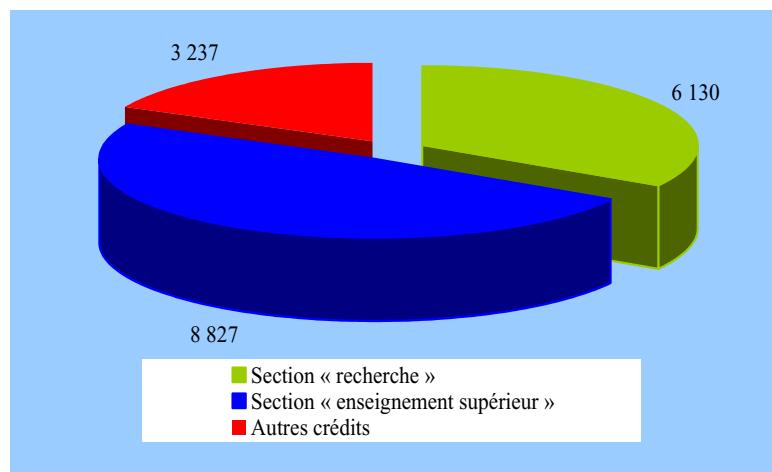
A - UNE FUTURE MISSION PLUS LARGE QUE L'ADDITION DES DEUX SECTIONS BUDGÉTAIRES TELLES QUE DÉFINIES EN JANVIER 2004

Le périmètre de cette nouvelle mission, telle que définie en janvier 2004, ne correspond pas exactement à la simple addition des deux sections budgétaires, dans la mesure où elle englobe en réalité l'ensemble du budget civil de recherche développement (BCRD), au delà de la simple section budgétaire du ministère de la recherche.

Tableau 50 - Recherche et enseignement supérieur - Périmètre des sections actuelles et de la future mission

	<i>En M€</i>	
	Montant LFI 2003 (en M€)	En % du budget de l'Etat
Section « recherche »	6 130	2,23%
Section « enseignement supérieur »	8 827	3,22%
Future mission « recherche et enseignement supérieur »	18 194	6,64%

Source : MJENR



1) - La section budgétaire « enseignement supérieur » ne comprend pas tous les crédits destinés aux formations post-bacca

Elle comporte les moyens alloués aux établissements d'enseignement supérieur dont la plupart ont le statut d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) relevant de l'article L. 711-2 du code de l'éducation. Il s'agit soit d'universités, soit d'écoles extérieures aux universités, soit encore de grands établissements, d'écoles normales supérieures ou d'écoles françaises à l'étranger.

D'autres établissements ont le statut d'établissements publics administratifs (EPA), notamment les écoles d'ingénieurs rattachées aux universités, les instituts d'études politiques

et, les instituts universitaires de formation des maîtres. Par ailleurs, les crédits du chapitre 43-11 (art. 10) vont à l'enseignement supérieur privé : instituts catholiques, écoles d'ingénieurs et écoles de commerce et de gestion.

Relèvent enfin du ministère en charge de l'enseignement supérieur des établissements publics n'ayant pas de vocation directe d'enseignement, comme l'Institut national de recherche pédagogique, l'établissement public du campus universitaire de Jussieu, ou encore le centre national et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS).

Les crédits de cette section ne coïncident cependant pas exactement avec la définition précitée. D'une part, une partie des crédits de ce budget est directement destinée au financement de la recherche universitaire. D'autre part, nombre de formations supérieures post-baccalauréat relèvent soit d'autres départements ministériels (11 ministères, outre le MJENR, participent au financement de formations post-baccalauréat), soit de la section budgétaire « enseignement scolaire » (classes préparatoires aux grandes écoles, sections de techniciens supérieurs).

2) - La section budgétaire « recherche » regroupe 70% des crédits du BCRD

Les crédits pour la recherche sont inscrits au fascicule « recherche et technologie » qui n'a pas connu, en 2003, de modification majeure de son périmètre, à l'exception de l'intégration du montant des rémunérations et charges de personnel mis à disposition du CEMAGREF par le ministère de l'agriculture. Les crédits du secteur « recherche » représentent 70% des crédits du BCRD.

A hauteur de 90%, la section budgétaire « recherche » rassemble les crédits destinés, d'une part, aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), aux fondations de recherche reconnue d'utilité publique ainsi qu'à certains groupements d'intérêt public (GIP) et d'autre part, au fonds de la recherche et de la technologie (FRT) et au fonds national de la science (FNS).

B - UNE PROGRESSION DES DÉPENSES PLUS RAPIDE QUE CELLE DES CREDITS VOTÉS

1) - Enseignement supérieur : une croissance plus modérée

a) - *Une progression des crédits budgétaires pour la première fois inférieure à la croissance des effectifs étudiants*

En 2003, les crédits inscrits en LFI ont progressé de 1% tandis que les effectifs augmentaient de 1,6% à la rentrée 2002-2003.

Ceci fait suite toutefois à une longue période de croissance budgétaire supérieure aux effectifs : de 1990 à 2003, le budget de l'enseignement supérieur est passé de 4,2 Md€ à 8,8 Md€, soit une augmentation de 111%, à structure constante.

Sur la même période, les effectifs étudiants relevant du budget de l'enseignement supérieur progressaient de 25% (avec une légère baisse en fin de période). En effet, après une forte croissance de la population étudiante entre 1988 et 1995 à raison de 5 à 6% par an, la tendance s'est inversée à la rentrée universitaire 1996 avec une diminution, puis une stabilisation des effectifs. Aujourd'hui, 1 535 000 étudiants relèvent au total de cette section budgétaire.

b) - De surcroît, l'augmentation des crédits disponibles en 2003 a été moins rapide que celle des crédits initialement votés

Les crédits ouverts en dépenses ordinaires ont augmenté de 1,8% par rapport à 2002, soit un rythme nettement plus faible qu'au cours des exercices précédents (4,7% en moyenne annuelle sur la période 1995-2000).

Les crédits pour dépenses en capital sont en baisse depuis deux ans (-13,7% en 2002 et -7,4% en 2003). Cette évolution confirme les difficultés, analysées par la Cour dans son rapport public d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, que le ministère rencontre dans la gestion de ses opérations immobilières.

Les crédits disponibles après annulations, mouvements de crédits et rattachement de fonds de concours, s'élèvent à 9 179,8 M€, contre 9 113,2 M€ en 2002, soit une quasi-stabilité (+0,7%) par rapport à l'exercice précédent. Cette évolution tranche avec la croissance enregistrée les années précédentes. Elle s'explique par l'impact des régulations budgétaires mises en place en 2002 (baisse des reports de 2002 sur 2003) et 2003 (annulations de dotations ordinaires, crédits de paiement et autorisations de programme)

Tableau 51 - Enseignement supérieur - Dépenses ordinaires et crédits de paiement disponibles en 2003

	En M€						
	LFI 2003	Reports	Transferts / Répartitions	Annulations	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles
Titre III	6 814,6	2,2	27,4	-3,5	0,3	0,5	6 841,4
Titre IV	1 342,8	33,5		-5,0	4,4	0,3	1 376,1
Dépenses ordinaires (DO)	8 157,4	35,7	27,4	-8,5	4,7	0,8	8 217,5
Titre V	30,9	163,2	-1,4	-25,0	45,0	4,1	216,8
Titre VI	639,0	123,3	11,9	-29,0		0,3	145,6
Crédits de paiement (CP)	669,9	286,4	10,5	-54,0	45,0	4,4	962,3
Total DO + CP	8 827,3	322,2	37,9	-62,5	49,8	5,2	9 179,8

Source : MINEFI, Cour des comptes

c) - Des dépenses ordinaires proches des crédits ouverts mais un taux d'exécution faible pour les dépenses en capital

Les dépenses totales se sont élevées en 2003 à 9 000,8 M€, en progression de 2,5% par rapport à 2002, soit une progression plus modérée que celles des années précédentes. Les dépenses ordinaires ont augmenté de 2,5%, et leur taux d'exécution atteint 99,8%.

Les dépenses en capital sont en hausse pour la première fois depuis 2000 (+1,7%), mais leur taux d'exécution reste faible. Ainsi, le chapitre 56-10 (constructions sous maîtrise d'ouvrage Etat) notamment, connaît une augmentation de 18,9% en dépenses, mais un taux d'exécution de 67,9%.

Il convient donc de noter une amélioration relative par rapport aux constats précédents de la Cour, liée au rythme d'exécution du plan U3M (universités du 3^{ème} millénaire). Dans son rapport public sur la gestion du système éducatif d'avril 2003 (déjà mentionné plus haut), la Cour avait mis l'accent sur les difficultés de gestion des programmes immobiliers du ministère en raison notamment de la complexité administrative et technique des programmes, de la lourdeur des procédures d'expertise ou de l'insuffisante finalisation de certains projets, le tout caractérisant une maîtrise d'ouvrage largement défaillante.

Reconnaissant ces difficultés, le ministère avait fait valoir notamment les mesures prises au cours de l'année 2002 pour améliorer la consommation des crédits. Ces mesures expliquent peut-être l'amélioration constatée en 2003 sur le titre VI. Cependant l'intervention de la régulation budgétaire explique l'essentiel de l'augmentation des taux de consommation calculés sur les crédits restés ouverts.

2) - La recherche : les dépenses augmentent à nouveau après une baisse en 2002

Le total des crédits inscrits en loi de finances pour le budget de la recherche en 2003 est en léger recul (-1,2%) par rapport à la LFI de 2002. En revanche, le volume des crédits ouverts et surtout le montant des dépenses nettes progressent par rapport à l'exercice précédent, les dépenses nettes retrouvant pratiquement leur niveau de 2001.

Graphique 12 - Evolution du budget de la recherche

	2000	2001	2002	2003	2003/02	En M€ Moy.00/03
LFI	6 077	6 157	6 208	6 130	-1,3%	0,3%
Crédits disponibles	6 252	6 310	6 394	6 493	1,5%	1,3%
Dépenses nettes	6 153	6 206	6 057	6 197	2,3%	0,2%

Source : MINEFI, Cour des comptes

a) - L'essentiel de la progression des dépenses de fonctionnement est lié à l'augmentation de la masse salariale des organismes

Le titre III du budget du ministère de la recherche pour 2003 comporte principalement les subventions de fonctionnement destinées aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST, partie 6 du titre III) dont l'augmentation s'explique en grande partie par l'évolution de la masse salariale des EPST.

Celle-ci a augmenté de 0,56% par rapport à 2002, principalement en raison des mesures salariales et indemnitaires, et en particulier de l'effet en année pleine des créations d'emplois intervenues au 1^{er} semestre 2002, notamment au CNRS, dans le cadre du plan pour l'emploi scientifique.

b) - Plusieurs dotations mettent en cause le principe de sincérité budgétaire

En premier lieu, depuis 1999, avec le transfert des crédits correspondants sur le budget de l'enseignement scolaire, les dépenses de personnel et de charges sociales ne sont plus payées directement sur le budget du ministère de la recherche. Le périmètre de ces dépenses de personnel pose deux problèmes.

D'une part, l'administration centrale de la recherche inclut normalement une partie de la direction des affaires financières, de la direction des affaires juridiques et de la direction des relations internationales et de la coopération du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, qui n'est pas prise en compte aujourd'hui.

Par ailleurs et surtout, un nombre non négligeable d'agents des EPST ou des universités, titulaires, voire contractuels, rémunérés par les établissements, sont mis à la disposition de l'administration centrale du ministère. Cette pratique, irrégulière s'agissant des contractuels, minore artificiellement les dépenses de personnel de l'administration centrale du ministère.

RECOMMANDATION : *Le ministère de la recherche devrait présenter une évaluation précise du nombre d'emplois ainsi utilisés.*

En second lieu, la LFI 2003 a ouvert 2 359 M€ d'autorisations de programme, soit une hausse de 4,1% par rapport à l'exercice précédent. Le montant des autorisations de programme disponibles progresse également en 2003 et s'élève à 2 834 M€, soit 475 M€ de plus que celui des autorisations de programme inscrites en LFI, dont 503 M€ de reports de 2002. Le taux d'utilisation progresse légèrement (82% contre 81,6% en 2002).

Le montant total des autorisations de programme non utilisées en 2003 s'élève globalement à 510,5 M€ compte tenu des reports 2002 intégralement reportés sur 2004. Il s'agit, pour l'essentiel, des 380,1 M€ de reliquats d'autorisations de programme sans crédits de paiement du chapitre 62-00 du CEA, reportés d'année en année.

Enfin, la gestion du FNS suscite plusieurs observations. L'annulation des crédits a porté sur 47,6% des crédits inscrits. L'écart entre autorisations de programme (216 M€) et crédits de paiement (129 M€) en LFI ne permettait pas, à l'évidence, une exécution des crédits de ce fond conforme aux autorisations de programme votées. La forte régulation intervenue, en autorisations de programme et en crédits de paiement, a encore aggravé la situation.

RECOMMANDATION : *La Cour insiste à nouveau, en se fondant sur les exigences de sincérité budgétaire réaffirmées par la LOLF, pour qu'il soit mis un terme à l'affichage de dotations fictives.*

c) - L'appréciation du taux de consommation réelle est parfois difficile

Ainsi, l'essentiel (80%) des crédits du chapitre 43-80 intitulé « Formation à et par la recherche », inscrits à son article 10, correspond à des allocations de recherche, c'est-à-dire des aides versées pour une durée de 3 ans à des étudiants en DEA qui entreprennent des études doctorales. L'amélioration de la gestion de ces crédits à compter de 2001 est liée à la déconcentration de l'attribution des allocations aux universités et à leurs écoles doctorales. Cependant, l'appréciation du taux réel de consommation des crédits par les bénéficiaires impliquerait de disposer d'un système d'information aujourd'hui défaillant.

C - UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE AUX EFFETS DIFFÉRENTS DANS LES DEUX SECTIONS BUDGÉTAIRES

1) - L'enseignement supérieur : une régulation peu pénalisante, sauf pour les dépenses en capital

Dès le début de l'exercice a été constituée une « réserve de précaution » à hauteur de 20% des crédits « régulables » (hors charges de rémunération) et des autorisations de programme. Les annulations se chiffrent *in fine* à 0,7% des crédits disponibles et 7,1% des autorisations de programme initiales. Elles sont inférieures à celles de l'exercice précédent.

Toutefois, la régulation en 2003 s'est caractérisée par sa précocité dans l'année et par la superposition de différentes opérations (mise en réserve de crédits initiaux, mise en réserve des reports, annulations). En outre, les « dégels » ont été dans certains cas trop tardifs pour permettre l'utilisation des crédits avant la fin de l'exercice, rendant ainsi les reports inéluctables. Enfin, certains chapitres se trouvent davantage sollicités que les années précédentes, même si les principales difficultés ont encore, en 2003, concerné les dépenses en capital.

Le reliquat de la régulation (crédits ni annulés, ni « dégelés ») soit, à la fin de l'exercice, 124 M€ en crédits de paiement et 116 M€ en autorisations de programme, n'a été rendu disponible qu'en février 2004. Certains crédits ont donc été reportés deux années de suite du fait de la mise en réserve des reports sur l'exercice 2003.

Certains chapitres ont été davantage sollicités que les années précédentes :

- Les moyens des services ont fait l'objet d'une annulation à hauteur de 15,4% des crédits initiaux, induisant une baisse des crédits disponibles de 16% par rapport à l'exercice précédent. En 2002, les annulations étaient limitées à la moitié environ. Ces annulations, selon les indications du ministère, n'ont toutefois pas perturbé le fonctionnement des services : le financement du réseau RENATER⁸⁶ n'a pas pâti de la régulation ; en revanche, le parc informatique n'a pas été renouvelé en 2003 ;
- Les annulations du titre IV se sont élevées à 5 M€. Le chapitre 43-71 (bourses), traditionnellement surdoté en loi de finances initiale et faisant à ce titre figure de « chapitre réservoir », s'est normalisé en 2003.

La régulation a cependant posé des problèmes importants pour les dépenses en capital.

Ainsi, le chapitre 56-10 des investissements exécutés sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat a vu, dès le 1^{er} trimestre, 91% de ses crédits initiaux rendus indisponibles par des annulations et des mises en réserve de crédits de paiement.

Certes, ce chapitre connaît des reports massifs, cinq fois supérieurs aux crédits initiaux. Cependant, ceux-ci n'ont pas été ouverts dans l'immédiat et sont donc restés indisponibles en gestion. De surcroît, une partie de ces reports a été mise en réserve dès avril, et a dû être reportée sur 2004 sans avoir été « dégelée » au cours de l'exercice 2003.

Les chapitres du titre VI ont connu des évolutions semblables. Le chapitre 66-71 a vu ainsi 100% de ses reports mis en réserve et reportés sur 2004, alors qu'une partie de ses crédits de paiement étaient mise en réserve en mars et annulée en octobre. La situation s'est avérée tout aussi difficile pour les autorisations de programme, les AP mises en réserve ayant été entièrement reportées sur 2004.

Au total, plus de 25% des autorisations de programme initiales du budget de la recherche sont restées indisponibles tout au long de l'exercice 2003.

Les modalités de la régulation sur les chapitres de dépenses en capital (et en particulier sur le chapitre 56-10), apparaissent critiquables car d'une part, elles rendent l'autorisation budgétaire, déjà affaiblie par l'ampleur des reports et autres modifications infra-annuelles, particulièrement peu significative. D'autre part, la régulation a rendu très difficile la gestion des dépenses de ces chapitres par les services du ministère.

Il est d'ailleurs envisagé de prolonger d'une année les contrats de plan Etat-régions en cours pour rattraper les retards pris dans leur exécution.

2) - La recherche : une régulation sévère qui a affecté directement les établissements

L'exercice 2003 intervient après une régulation budgétaire 2002 très forte et nouvelle dans sa forme dans la mesure où les annulations, les mises en réserve et les obligations de reports ont porté en 2002 sur le titre VI du budget de la recherche, qui finance principalement les projets de

⁸⁶ Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche.

recherche des organismes ou des fonds incitatifs ministériels. Cette régulation était donc en rupture avec la régulation classique qui portait sur les subventions de fonctionnement du titre III.

Ce changement se justifiait par une transformation de la politique de recrutement des EPST. En effet, le versement intégral des subventions du titre III traduisait l'effort entrepris dès 2002 par les EPST pour optimiser l'utilisation de leurs emplois en améliorant leur calendrier de concours de recrutement et en ayant recours à des contrats à durée déterminée pour limiter les vacances de postes. Le ministère de la recherche souhaitait en effet que l'ensemble des emplois des EPST soit occupé. Compte tenu de la disparition des marges de manœuvre, voire des dépassements de crédits dans certains EPST en matière de crédits de personnel, la régulation budgétaire ne pouvait plus porter sur les crédits du titre III.

En termes quantitatifs, 2002 avait été une année budgétaire difficile puisque aux 100 M€ de crédits de paiement et aux 108 M€ d'autorisations de programme annulés, s'étaient ajoutés 322 M€ de reports obligatoires de crédits. L'exercice 2003 s'inscrit dans la continuité de ces mesures. Des réserves de précaution et d'innovation ont été constituées à hauteur de 53,6 M€ de dépenses ordinaires, 410,1 M€ d'autorisations de programme et 160,7 M€ de crédits de paiement inscrits en LFI 2003 (hors reports 2002). En comparaison de l'exercice 2002, les mises en réserve sont moins importantes sur les dépenses ordinaires et les crédits de paiement (214 M€ au lieu de 375 M€) mais supérieures en matière d'autorisations de programme (410M€ au lieu de 119 M€).

Par un courrier du 5 mars 2003, le ministre du budget indiquait au ministre de la recherche que ces mises en réserve devaient se traduire dans les budgets des organismes de recherche par une réduction des recettes et des dépenses, à l'inverse de l'année précédente où les organismes avaient compensé la régulation dans leurs budgets, en puisant dans leurs réserves. En 2002, l'objectif des directions de tutelle était de réduire le fond de roulement des établissements jugé à l'époque encore trop important (816 M€ en 2001 et 481 M€ en 2002). En 2003, celui-ci étant revenu à une taille estimée raisonnable par la direction du budget, l'objectif devenait de réduire, ou du moins de stabiliser les dépenses réelles des organismes, à travers une modification des budgets.

Les premières annulations sont intervenues avec le décret du 14 mars 2003, qui annulait une partie des crédits préalablement mis en réserve. Après ce premier décret, 286 M€ d'autorisations de programme et 97,3 M€ de crédits de paiement demeuraient indisponibles, sans compter l'intégralité des reports 2002. Mais les difficultés financières rencontrées par les organismes ont conduit à un assouplissement en cours d'exercice. Les mises en réserve résiduelles ont ainsi été libérées le 26 mai 2003, à hauteur de l'intégralité des autorisations de programme et crédits de paiement 2003 mis en réserve et non annulés des EPST et des EPIC.

Le décret du 3 octobre 2003 et la loi de finances rectificative ont complété ces annulations. Deux organismes ont été touchés par cette dernière régulation : le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) et l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale).

Au total, 2,6% des crédits inscrits en LFI, soit 59% de plus qu'en 2002, et 9,2% des autorisations de programme (100% de plus qu'en 2002), ont été annulés au cours de l'exercice 2003. Les objectifs de limitation effective des dépenses ont donc bien été atteints en 2003, mais au prix d'une désorganisation budgétaire sensible des organismes qui s'est caractérisée notamment par d'importants retards dans les délégations de crédits aux laboratoires de recherche.

V - JUSTICE

A - LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE EST SOUMIS À UNE DEMANDE SOCIALE CROISSANTE

L'activité du ministère de la justice dépend pour une bonne part des fluctuations d'une demande sociale largement croissante au cours des années écoulées, qu'il s'agisse du nombre des litiges privés, civils, commerciaux ou administratifs, ou de l'augmentation de la délinquance, qui déclenche les missions pénales : on a ainsi pu recenser en 2002 près de 2,5 millions de décisions en matière civile et 11,3 millions de décisions en matière pénale. Parallèlement, les prisons françaises comptent aujourd'hui plus de 60 000 détenus.

Les chiffres qui précèdent dépendent au demeurant aussi des politiques suivies, tant sur le fond que dans l'organisation interne du ministère.

En 1994, le budget du ministère de la justice représentait 1,46% des crédits du budget général de l'Etat. Ce taux a atteint, par étapes successives, 1,86% de la LFI 2004, soit un accroissement de la part du budget du ministère de plus de 27% en dix ans.

Les augmentations de moyens du ministère portent d'abord sur les effectifs et les investissements. Les emplois le placent parmi les ministères à effectifs moyens, mais leur progression est permanente depuis dix ans.

Tableau 52 - Justice - Evolution des emplois budgétaires

	1994	1997	2000	2003	2004
Nombre	57 707	60 102	63 031	69 215	71 390

Source : *Ministère de la justice, DAGE*

L'accroissement des effectifs, qui se répartit essentiellement entre les personnels des services judiciaires et ceux des services pénitentiaires, s'accélère depuis 1998. Une telle situation posera à moyen terme une question de gestion démographique des corps concernés, en raison du rajeunissement des cadres qui modifiera profondément la pyramide des âges des effectifs du ministère.

Elle reflète également une politique de renforcement quantitatif constant, depuis la loi de programmation 1995-2000, suivie par les réformes entreprises depuis 1998, aussi bien dans le renforcement des services judiciaires que par la relance de la rénovation des équipements pénitentiaires et le développement de formules nouvelles de services de la protection judiciaire de la jeunesse (centres de placement immédiat et centres d'éducation renforcée).

La loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 poursuit, en l'accentuant, ce renforcement budgétaire. Elle affiche quatre grands objectifs : améliorer l'efficacité de la justice au service des citoyens, adapter le droit pénal à l'évolution de la délinquance et développer l'effectivité de la réponse pénale, prévenir et traiter plus efficacement la délinquance des mineurs, et améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice.

En matière financière, cette loi prévoit dans son article 2 une programmation sur la période 2003-2007 : 3,65 Md€, incluant les paiements correspondant à 1,75 Md€ d'autorisations de programme pour les investissements. Ces crédits, selon ce même article, « s'ajoutent à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts par la loi de finances

initiale pour 2002 et à ceux nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels ». En outre, la loi prévoit la création sur la période de 10 100 emplois budgétaires, ainsi que de l'équivalent de 580 emplois à temps plein de juges de proximité.

Par ailleurs, le texte de l'article 2 de la loi, cité ci-dessus ouvre le champ à des discussions récurrentes entre le ministère de la justice et celui du budget ; enfin, le surcroît de moyens accordés laisse entendre que les seules mesures nouvelles allouées au ministère doivent s'inscrire dans le cadre de la loi d'orientation ; la conséquence est que les mesures décidées par le garde des sceaux sont considérées comme se rattachant à la loi, alors que rien ne justifie directement cette interprétation.

Par exemple, pour améliorer les conditions de logement des personnels de la justice notamment en région parisienne, le ministère compte trouver les subventions nécessaires sur les moyens mis en place sur le titre VI au titre de la LOPJ (subventions aux collectivités territoriales pour rénover des bâtiments judiciaires). Il modifie de ce fait les moyens programmés au titre de la LOPJ sur une question qui n'y est pas évoquée. A l'évidence, la relation entre la LOPJ et les lois de finances n'a pas été clairement définie, ce qui rendra le bilan de la première particulièrement difficile à réaliser, voire artificiel.

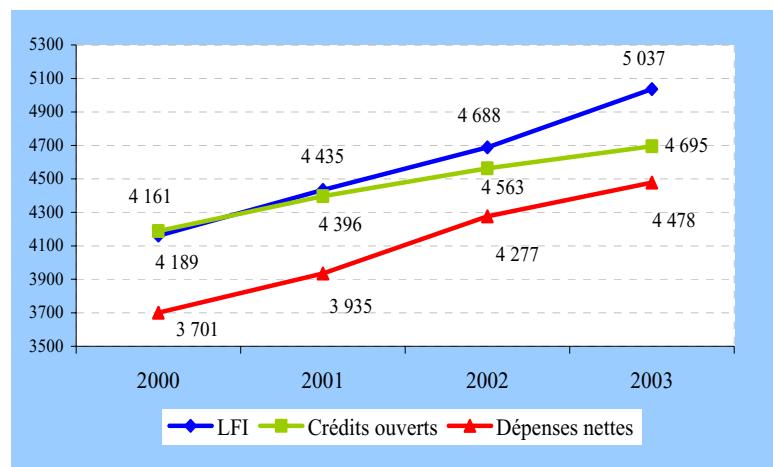
La loi de programme prévoit peu d'éléments concernant les équipements des services judiciaires ou des centres de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) autres que les centres fermés, mais précise le nombre de places de prisons à créer (7 000 consacrées à l'augmentation de la capacité du parc et 4 000 en remplacement de places obsolètes, 500 dans les quartiers pour mineurs par rénovation et 400 dans les nouveaux établissements pénitentiaires spécialisés pour l'accueil des mineurs) et le nombre de places en centres fermés (600).

Au total, le suivi de la LOPJ n'est pas possible à travers les documents budgétaires qui ne distinguent pas les moyens des titres V et VI qui lui correspondent ; seul un rapport d'exécution qui devrait être fourni annuellement au Parlement apportera des informations.

B - LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION RESTE PROBLÉMATIQUE

Graphique 13 - Justice - Crédits et dépenses

En M€



Source : Cour des comptes

Ces chiffres mettent en évidence la relance des crédits en LFI 2003, même si les dépenses nettes augmentent plus modérément qu'au cours des années précédentes.

1) - Les effets de la régulation budgétaire ont été préjudiciables à la gestion

Dès le début de l'exercice 2003, le ministère a dû constituer une réserve de précaution et bloquer une partie de ses reports. Ont suivi au cours de l'exercice neuf mesures de mises en réserves, « dégels » et annulations en loi de finances rectificative. Au total, près de 200 M€ ont été bloqués en moyens de paiement et plus de 53 M€ en autorisations de programme. En LFR, plus de 100 M€ de moyens de paiement et la totalité des autorisations de programme bloquées ont fait l'objet d'une annulation.

L'ensemble de ces mouvements, qui ôtent toute perspective aux gestionnaires, a déclenché de multiples réactions dont l'efficacité est discutable : par exemple, le blocage des reports de crédits informatiques (imputés sur le titre III) a empêché le lancement d'opérations programmées et indispensables, notamment en matière de gestion des personnels ; à l'inverse, des « dégels » tardifs ont conduit à multiplier certaines dépenses dont l'exécution était immédiate (achats anticipés de véhicules). La Cour rappelle à nouveau que ces mouvements désordonnés, qui tendent à devenir habituels, ne peuvent avoir que des effets préjudiciables à la gestion.

2) - Les dépenses de personnel augmentent à un rythme supérieur à celui des effectifs

Les effectifs réels augmentent de manière significative dans tous les domaines, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 53 - Justice - Effectifs réels au 31/12/03 (ETP, y compris surnombres autorisés en LFI)

Effectifs par chapitre	2001		2002		2003		
	Effectifs réels	Eff. réels/emplois LFI	Effectifs réels	Eff. réels/emplois LFI	Vert 2003	Effectifs réels	Eff. réels/emplois LFI
I - Total 31-51 (juridictions admin.)	2 245	95,2%	2 337	95,7%	2 587	2 457	94,9%
Administration centrale	1 739	96,5%	1 767	94,9%	2 028	1 930	95,3%
Services judiciaires	26 361	98,3%	26 829	97,2%	28 227	27 056	95,8%
Administration pénitentiaire	25 602	97,5%	26 399	95,1%	28 590	27 475	96,1%
Protection judiciaire de la jeunesse	6 828	95,6%	7 172	96,4%	7 753	7 362	95,0%
II – Total 31-90	60 531	97,6%	62 167	96,2%	66 598	63 826	95,8%
III – Chapitre 37-94 (CNIL)	73		74		76	79	
IV Total emplois directs	62 848	97,5%	64 578	96,1%	69 261	66 361	95,8%

Source : Ministère de la justice, DAGE, contrôleur financier

Compte tenu de l'accroissement des recrutements, on observe la persistance d'un taux élevé de vacance d'emplois, lié notamment aux délais nécessaires pour le recrutement des nouveaux agents et la formation des magistrats.

Par ailleurs, pour répondre à des besoins particuliers (en matière d'informatique notamment) ou pallier des difficultés de recrutement (cas de la PJJ), le ministère a recours de manière croissante aux contractuels et aux non-titulaires, recrutés aussi bien sur des emplois budgétaires identifiés que sur des emplois de titulaires bloqués à cet effet. Le tableau ci-dessous illustre cette situation.

Tableau 54 - Justice - Personnels non titulaires rémunérés sur les chapitres de rémunération des emplois budgétaires

Effectifs réels (ETP) au 31/12	2000	2001	2002	2003
31-90 art. 10 : Centrale et services communs	248	267,32	291,62	309,58 ⁱ
31-90 art. 20 : Direction des services juridiques	61	73,86	81,86	91,86
31-90 art. 40 : Direction de l'administration pénitentiaire	145	131,22	147,08	159,3
31-90 art. 50 : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse	90	84,75	179,7	238,5
Total contractuels	617	647,55	781,91	893,74

Source : *Ministère de la justice, DAGE, contrôleur financier*

Environ 40% des personnels correspondants sont recrutés sur des emplois de titulaires, qui les gagent. L'administration centrale a obtenu la création de 35 emplois de contractuels en LFI 2004, ce qui dégagera autant de postes de titulaires, mais ne modifiera pas substantiellement la situation d'ensemble d'autant que la PJJ a obtenu de la direction du budget l'autorisation de porter le nombre de contractuels à 800 en 2004.

Aux dépenses liées aux recrutements eux-mêmes s'ajoutent de nombreuses revalorisations indemnitàires et statutaires qui expliquent l'augmentation des dépenses de rémunération. Sur la période 1998-2002, les mesures catégorielles en faveur des personnels du ministère de la justice ont atteint un total de 125 M€. Le tableau ci-dessous retrace la répartition de l'affectation des crédits entre les différents types de dépenses de rémunérations.

Tableau 55 - Justice - Evolution des dépenses de rémunération principale et des effectifs chapitre 31-90

	2001/2000		2002/2001		2003/2002	
	Evolution rémunérations	Evolution effectifs	Evolution rémunérations	Evolution effectifs	Evolution rémunérations	Evolution effectifs
Administration centrale	2,9%	2,3%	6,4%	1,6%	15,9%	9,3%
Services judiciaires	3,2%	1,5%	4,3%	1,7%	5,4%	0,8%
Administration pénitentiaire	2,1%	- 1%	3,4%	1,7%	3,5%	4,0%
Protection judiciaire de la jeunesse	6,8%	4,84%	6,9%	5%	4,0%	2,6%
Total	3,19%	0,8%	4,3%	2,7%	4,9%	2,6%

Source : *Ministère des finances, ministère de la justice, DAGE*

Ce tableau permet de constater que les rémunérations principales évoluent plus rapidement que les effectifs. Cela a été facilité, en accord avec le ministère du budget, par l'utilisation dans les crédits de personnel d'une ligne souple calculée assez largement, et qui laisse des crédits non consommés en fin d'exercice. Cette facilité de gestion est appelée à disparaître avec la mise en place de la présentation du budget selon les règles de la LOLF, ce qui contraindra le ministère à apprécier avec plus de précision les coûts réels des rémunérations. Les dépenses

indemnitaires ont connu une évolution encore plus rapide progressant de 13,6% de 2001 à 2002 et de 8,8% de 2002 à 2003.

3) - Un certain nombre de dépenses connaissent une augmentation préoccupante

a) - Les frais de justice n'ont pas été maîtrisés

Les frais de justice, après un ralentissement entre 1999 et 2001, ont repris une croissance forte : +30% en deux ans, pour atteindre près de 350M€ en 2003, chiffre dépassant de 10,5% les crédits évalués dans la LFI. En 2002, la même difficulté de prévision était apparue.

Les frais d'enquêtes criminelles, notamment, ne semblent ni gérés efficacement ni même prévus de manière précise. Les efforts du ministère pour maîtriser ce type de dépenses (procédures de commandes groupées, engagement des dépenses) devront être très sérieusement renforcés, puisqu'à partir de 2006, ces crédits auront un caractère limitatif.

b) - Les difficultés du contrôle du secteur habilité ou conventionné de la PJJ

La PJJ a entrepris un effort important à la suite d'un rapport public particulier de la Cour : elle doit simultanément, selon un équilibre difficile, gérer ses propres structures et contrôler celles du secteur privé habilité ou conventionné, dont le financement s'impute sur un chapitre particulier du budget. L'évolution de ce dernier est en forte augmentation, puisque de 2000 à 2003, les dépenses enregistrées se sont accrues de 20%, pour atteindre plus de 250 M€.

La Cour s'interroge à nouveau sur le système de tarification au prix de journée des établissements du secteur conventionné et habilité ainsi que sur les capacités des services de la PJJ pour assurer la tutelle de budgets souvent gérés par des associations, qui utilisent par ailleurs les financements des conseils généraux pour l'aide sociale à l'enfance.

c) - Les dépenses d'aide juridique sont en forte croissance

Elles ont augmenté de 44% de 2000 à 2003, dont 23% de 2002 à 2003, augmentation due à la revalorisation de la rémunération des auxiliaires de justice et à l'élargissement des conditions d'octroi de l'aide, notamment par la suppression des conditions de ressources pour les victimes de certains crimes. Ces dépenses sont appelées à augmenter encore sensiblement.

C - UNE AUGMENTATION MASSIVE DES MOYENS D'ÉQUIPEMENT

Tableau 56 - Justice - Evolution des AP du titre V en LFI

		En M€						
		2000	2001	2002	2003	2002-2003	2004	2003-2004
57-51	C.E CAA et TA	8,2	6,5	6,8	12,3	79,8%	15,5	26,2%
57-60-10	Administration centrale	0,8	0,3	5,0	37,3	640,8%	11,5	-69,1%
57-60	Services judiciaires	122,7	116,3	83,8	242,0	188,6%	292,7	21,0%
57-60-40	Services pénitentiaires	90,3	280,5	257,3	371,0	44,2%	683,6	84,3%
57-60-60	Protection judiciaire de la jeunesse	15,2	15,2	7,6	26,0	241,1%	26,0	0,0%
57-60	Total équipement	229,0	412,4	353,8	676,3	91,2%	1 013,8	49,9%
Total Titre V		237,2	418,9	360,6	688,6	91,0%	1 029,3	49,5%

Source : Ministère de la justice, DAGE

L'augmentation des autorisations de programme inscrites en loi de finances, que les chiffres précédents font apparaître, illustre les efforts à faire en matière de construction et de rénovation pour les bâtiments abritant les différents services de la justice (tribunaux, prisons et établissements pour mineurs).

Un montant de 335 M€ a été inscrit sur le budget des services pénitentiaires dans la LFI 2004 en vue des futurs « contrats de partenariat » entre acteurs publics et privés, initiés par la modification de l'article L 34-3-1 du code du domaine de l'Etat⁸⁷ et par le décret du 9 janvier 2004, permettant de financer des équipements publics en faisant appel à des capitaux privés. Ces autorisations de programme ne donneront pas lieu à l'ouverture de crédits de paiement mais feront l'objet, pendant la durée d'exécution du contrat, de mise en place de crédits pour couvrir les loyers.

La Cour suivra avec attention les conditions d'application de cette réforme lorsque les contrats seront signés, notamment en ce qui concerne la définition des programmes et des cahiers des charges, ainsi que la fixation du montant des loyers payés au bailleur-financeur, qui restent encore à définir, et leur traduction dans les comptes de l'Etat.

La gestion la plus lourde et la plus difficile est celle du chapitre 57-60 qui concerne tous les équipements judiciaires, pénitentiaires et de la PJJ. Les autorisations de programme inscrites dans les lois de finances ne sont que très partiellement utilisées, et un volume considérable d'autorisations de programme sans affectation vient quasiment doubler les montants inscrits en LFI, sans compter les 160 M€ ouverts en 2000 dans la perspective de la construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris, et toujours en attente d'emploi à ce jour⁸⁸.

Les montants des autorisations de programme « utilisées » en cours d'exercice, qu'elles soient affectées, engagées ou déléguées⁸⁹, sont décrits dans le tableau ci-dessous, établi à partir des chiffres communiqués par le ministère.

⁸⁷ Dans la loi d'orientation et de programme pour la sécurité intérieure.

⁸⁸ La création récente d'un établissement public spécifique marque l'intention de relancer ce dossier.

⁸⁹ Le ministère ne dispose pas d'une remontée d'information homogène de la consommation réelle des AP.

Tableau 57 - Justice - Utilisation des AP du chapitre 57-60

	<i>En M€</i>		
	2001	2002	2003
1) LFI	412,4	353,8	676,3
2) AP disponibles	680,8	697,7	1041,9
3) AP « utilisées »	360,8	275,3	350,1
3) / 2)	52,9%	39,5%	33,6%

Source : Ministère de la justice, DAGE

La création de l'agence de maîtrise d'ouvrage de travaux du ministère (AMOTMJ) en 2002 a conduit à confier à cet établissement public, par des conventions de mandat, la maîtrise d'ouvrage déléguée d'un nombre et d'un volume croissants d'opérations. Ainsi se met progressivement en place une méthode sur laquelle le ministère fonde beaucoup d'espoirs, mais qui exige encore de nombreuses mises au point, sur la base d'une véritable contractualisation permettant notamment le respect des enveloppes budgétaires.

Sur le plan financier, les autorisations de programme affectées à l'agence pour les mandats signés ne couvrent pas, selon le ministère du budget, le coût total estimé des opérations concernées : le déficit serait de 981 M€ pour 643,4 M€ affectés. Ce déficit est dû en partie à la difficulté rencontrée par le ministère à évaluer le coût final de ses opérations.

Cette situation, déjà relevée par la Cour, est illustrée par l'évaluation du coût final estimé correspondant au projet déjà ancien de rénovation des cinq grandes prisons de la Santé, des Baumettes, de Fresnes, de Fleury Mérogis et de Loos. Cette évaluation, aujourd'hui, fait non seulement l'objet d'une augmentation de 25% par rapport à mars 2002, mais ne concerne plus que quatre établissements⁹⁰, dont les dates de livraison, lointaines (2012 pour les Baumettes et Fleury) ou non fixées pour les deux autres, laissent craindre une nouvelle dérive.

A cette difficulté s'ajoute celle du suivi physique et financier des opérations, dont le ministère n'a pas rendu compte clairement à la Cour, particulièrement pour les opérations pénitentiaires hors convention de mandat. L'évaluation globale des crédits de paiement a déjà été évoquée dans plusieurs communications de la Cour ; calculée largement par rapport aux besoins réels au cours des récents exercices, elle a conduit à des volumes importants de crédits de paiement inemployés.

Malgré un resserrement en 2003-2004 des dotations sous l'effet notamment d'un rééchelonnement des échéanciers et des mesures de régulation, les crédits de paiement semblent rester aujourd'hui globalement suffisants pour permettre le paiement des travaux en cours d'exécution. Toutefois, les crédits de paiement inscrits en LFI 2004 sont inférieurs à ce qui serait nécessaire pour respecter les échéancier affichés, ce qui laisse prévoir un retard dans la réalisation des opérations programmées.

⁹⁰ La rénovation de l'établissement de Loos étant abandonnée au profit d'une construction neuve.

VI - OUTRE MER

A - UN BUDGET D'INTERVENTION ET D'INVESTISSEMENT

La budget du ministère de l'outre-mer (MOM) ne représente qu'une partie des crédits que l'Etat consacre à l'outre-mer : il est le troisième ministère contributeur par ordre décroissant derrière le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Outre une activité de coordination de l'action de l'Etat outre-mer (rôle des préfectures et des hauts-commissariats notamment), le MOM se spécialise dans la distribution de crédits d'intervention et d'investissement.

Les principaux objectifs poursuivis sont le développement de l'emploi et l'insertion sociale, la promotion du logement social, et le désenclavement et le développement des infrastructures dans les collectivités outre-mer. A lui seul, le chapitre 44-03, « fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon (FEDOM) et autres actions relatives à l'emploi, la formation et le dialogue social », a représenté, en 2003, 40,6% des crédits ouverts du ministère.

Les collectivités d'outre-mer se caractérisent en effet par des handicaps structurels qui expliquent la persistance d'un taux de chômage en moyenne plus élevé qu'en métropole, d'un nombre élevé de bénéficiaires du RMI et de conditions sociales insatisfaisantes, notamment en ce qui concerne le logement. Ces facteurs sont aggravés par la forte croissance démographique : la population des quatre DOM et de Mayotte a crû de 15,7% entre 1990 et 1999.

L'année 2003 a été caractérisée par la mise en œuvre de trois principales orientations, dont la réforme du service militaire adapté

La réforme du service militaire adapté (SMA) s'est poursuivie en 2003 : 500 emplois de volontaires ont été créés dans ce cadre (100 emplois de volontaires techniciens et 400 emplois de volontaires stagiaires). Le processus de réforme du SMA fait suite à la fin du service militaire et à la disparition du contingent d'appelés. L'objectif était de retrouver en 2003 un nombre de volontaires égal au nombre d'appelés que le SMA comptait en 1998 (3 000). Cette mesure représente une dépense de fonctionnement supplémentaire de 6 M€ en LFI 2003.

Tableau 58 - Outre-mer - Evolution de l'effectif du SMA de 2000 à 2003

	2000	2001	2002	2003
Effectif total	2 917	2 885	3 332	3 832

Source : MOM

L'année 2003 a été également marquée par la volonté de mettre l'accent, au sein du FEDOM, sur les dispositifs d'insertion dans le secteur marchand, et notamment sur les contrats d'accès à l'emploi (CAE). Les emplois-jeunes en sortie de contrat représentent un public prioritaire pour ce dispositif. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de CAE a augmenté de 5,2% entre 2002 et 2003 tandis que le nombre de bénéficiaires de contrats emploi-solidarité (CES) a chuté dans la même période de 9,4%.

Néanmoins, aussi bien en prévision qu'en exécution, la part du secteur non-marchand est restée prépondérante en 2003. Il a été d'autant plus difficile de dégager des marges de

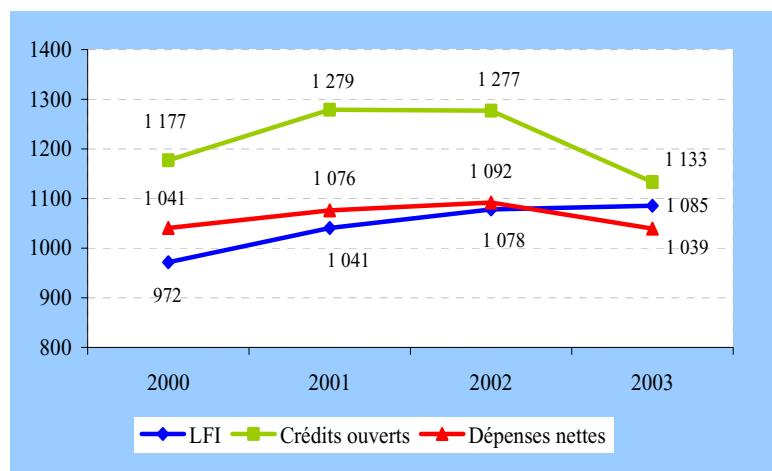
mancœuvre en faveur de l'insertion dans le secteur marchand qu'en gestion, la consommation des dispositifs concernés a été moins bonne que pour les dispositifs plus établis d'insertion dans le secteur non-marchand : le nombre total de mesures réalisées au 31 décembre 2003 dans le secteur marchand dans les DOM et à Saint-Pierre et Miquelon ne représente que 16,8% du total alors que ces mesures représentaient 21% des dotations ouvertes. C'est surtout en Martinique et en Guadeloupe que les mesures CAE ont été sous-consommées (avec des taux de consommation respectifs de 91,3% et 89,8%).

L'année 2003 a enfin été marquée par la mise en place du passeport-mobilité. Il consiste en une aide financière de l'Etat permettant d'assurer la gratuité du transport pour les jeunes ultramarins contraints de venir en métropole suivre leur formation initiale ou professionnelle. La dotation initiale (17,5 M€) est apparue comme « sur-calibrée », puisque 9,4 M€ ont été dépensés au total pour 10 609 passeports délivrés.

B - UN BUDGET EN ÉVOLUTION

Graphique 14 - Le budget du ministère de l'outre-mer en perspective pluriannuelle

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

1) - Un nombre élevé de postes vacants

Le nombre de postes vacants est particulièrement élevé dans les représentations de l'Etat outre-mer (115 postes vacants sur un total de 1 679 emplois budgétaires, soit 6,8%) et dans le cadre du SMA (511 sur 5 775, soit 8,8%). Une pratique telle que la mise à disposition des Territoires de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française de personnels rémunérés sur le budget du MOM est un facteur aggravant, puisqu'en 2003, sur les 24 emplois budgétaires prévus dans ce cadre, aucun n'était pourvu, les deux territoires n'ayant pas souhaité y avoir recours.

Cet état de fait favorise la sous-dotation, en LFI, de certains articles (chapitre 31-15 article 30, indemnités et allocations des agents du cadre national des préfectures des DOM et chapitre 31-90 article 50, rémunération principale des agents du cadre national des préfectures des DOM), qui sont abondés en gestion, alors même que les crédits rendus disponibles par les vacances de postes tendent à se réduire.

L'exercice 2003 a vu les charges de personnel (dépenses nettes) progresser, à périmètre constant (compte non tenu du transfert des emplois de la préfecture de Martinique), de 3,2%,

contre une progression de +7% entre 2000 et 2001 et de +4,4% entre 2001 et 2002 malgré la création nette de 210 emplois et l'adoption de diverses mesures catégorielles. Cette moindre progression des charges de personnel s'explique essentiellement par l'absence de revalorisation en 2003 du point de la fonction publique, alors que le point avait été revalorisé en 2002. La revalorisation intervenue en janvier 2004 devrait ainsi déboucher sur une reprise de la progression des charges de personnel en 2004.

2) - Les dépenses d'intervention représentent une part croissante du budget du MOM

Les crédits du titre IV ont représenté 54,4% du total des crédits ouverts en 2003 contre 49,5% en 2001. Les crédits ouverts au titre des dépenses en capital sont passés de 36,6% à 28,9% du total.

En outre, le périmètre du budget du MOM est en évolution constante, ce qui s'explique par le caractère interministériel des dépenses de l'Etat en faveur de l'outre-mer. Ainsi, en 2003, la principale modification apportée au périmètre du budget du MOM concerne le transfert vers le MISILL⁹¹ d'une somme de 10,6 M€ et de 312 emplois à la suite de la mise en place de la globalisation des crédits à la préfecture de la Martinique. En 2004, un nouveau chapitre 46-95 a été créé afin d'accueillir les crédits (50 M€ en LFI 2004) nécessaires au financement par l'Etat de la majoration du plafond de la CMU⁹² complémentaire dans les DOM⁹³.

Les crédits consacrés aux dépenses d'intervention sont mal évalués en LFI.

Certaines dotations initiales ont été sous-consommées (contrats emploi-solidarité, 82,5%, congé-solidarité, 74,5%, alors même qu'il s'agit d'un dispositif d'insertion dans le secteur marchand, primes à la création d'emploi, 26,7%). Le chapitre 46-94 (action sociale et culturelle) qui finance le passeport-mobilité présentait également une dotation excédentaire en LFI, et a fait l'objet d'annulations pour 7,8 M€ ainsi que d'importants transferts de crédits.

Certains dispositifs au contraire ont fait l'objet de taux de consommation supérieurs à 100% (118% pour les contrats de retour à l'emploi et 131% pour la préformation et la formation professionnelle dans les DOM), ce qui indique que les dotations correspondantes ont été sous-évaluées en LFI. C'est le cas également du chapitre 41-91 (subventions facultatives aux collectivités d'outre-mer), sous-doté en LFI de façon récurrente. Des crédits complémentaires ont été ouverts en LFR (5,7 M€ en 2003, 6,6 M€ en 2002 et 16,2 M€ en 2001). En 2003, le montant des crédits ouverts représente 140,5% des crédits votés en LFI.

En outre, l'écart entre les taux de consommation des crédits relatifs aux contrats emplois-consolidés et aux contrats d'accès à l'emploi (respectivement 102,6% et 103,9%), et les chiffres fournis par le MOM, qui indiquent une légère sous-consommation des mesures ouvertes, montre que l'évaluation du coût des mesures proposées doit être améliorée.

RECOMMANDATION : *La Cour recommande que le dispositif d'évaluation du coût des différentes mesures soit amélioré, de façon à permettre un calibrage correct en LFI des dotations des différents dispositifs d'intervention.*

⁹¹ Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

⁹² Couverture maladie universelle.

⁹³ Il est en outre envisagé d'apporter d'autres modifications substantielles au périmètre du budget ministériel, avec un transfert vers le MISILL, à l'horizon 2005, des crédits correspondant à la globalisation des crédits de personnel des préfectures des autres DOM et des services de l'Etat à Saint-Pierre et Miquelon. A l'horizon 2006, il est également envisagé par le MOM une intégration à la mission outre-mer de l'intégralité des crédits d'exonération de charges sociales intéressant l'outre-mer, des crédits outre-mer du FIATA, des crédits d'intervention destinés aux services de santé des collectivités d'outre-mer et des crédits du fonds pour la reconversion de la Polynésie (FREP) qui figurent actuellement aux charges communes.

3) - Des dépenses d'investissement en baisse

L'abandon de la clé de répartition traditionnelle, selon laquelle les crédits de paiement d'équipement administratif représentaient 40% des autorisations de programme ouvertes la première année et 60% la deuxième année, s'ajoute aux effets de la régulation pour faire peser une incertitude sur l'avenir des programmes de réfection des bâtiments des représentations de l'Etat en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, et du parc immobilier du SMA.

Le chapitre 65-01 (logement social) a fait, comme en 2002, l'objet d'une sur-dotation en autorisations de programme (288 M€) en LFI, qui précède d'importantes annulations en gestion (142,2 M€). Une telle gestion permet de ramener le montant des autorisations de programme disponibles à un niveau conforme aux possibilités d'engagement, mais revient à contredire en gestion les orientations affichées au moment de l'autorisation parlementaire.

Les chapitres 68-01 et 68-90 permettent de financer respectivement les tranches des contrats de plan Etat-Région (et de la convention spécifique de Mayotte) et les tranches des huit contrats de développement signés avec les collectivités territoriales des TOM et de Nouvelle Calédonie (ainsi que la convention spécifique de développement en faveur de Wallis et Futuna). Les crédits transitent via le fonds d'investissement dans les DOM (FIDOM) et le fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). Le taux de consommation des crédits de paiement FIDOM a été faible en 2003 (69,8%), ce qui s'explique par la difficile montée en puissance des CPER, en particulier à la Réunion.

Les dotations en crédits de paiement du FIDOM et du FIDES étaient en outre sensiblement inférieures aux tranches annuelles théoriques prévues par les dispositifs contractuels. Il s'ensuit un décalage croissant entre les engagements prévus dans les contrats, d'une part, et les montants mis à disposition au niveau déconcentré, d'autre part. Le retard pris s'élève à 28,9 M€ pour les quatre CPER à la fin de l'année 2003, soit une insuffisance de crédits de 15% par rapport aux tranches annuelles théoriques. Ce retard est de 44,7 M€ pour l'ensemble des contrats de développement, soit 15,9% de l'engagement prévisionnel initial.

4) - Des reports de charges sur 2004 dus à la régulation

Compte tenu de l'importance des reports de crédits de 2002 sur 2003, la régulation budgétaire a affecté avant tout le fonctionnement des services et l'équipement administratif, pour lequel la régulation a mis l'administration centrale et le SMA dans l'impossibilité de réaliser les programmes de travaux qui avaient été arrêtés en début de gestion (mise en sécurité et réhabilitation des bâtiments du SMA notamment).

La politique de logement social a été également affectée par la régulation. Des annulations de 59,6 M€ en crédits de paiement, soit 34,4% de la dotation initiale, ont réduit la dotation disponible à 168 M€, ce qui n'a pas permis d'honorer l'ensemble des dépenses prévues : l'administration centrale et les DDE ont ainsi dû reporter sur 2004 un nombre important de factures, représentant un montant total de 47 M€. Ce report de charges obère de plus de 27% la dotation 2004, qui a été maintenue au niveau de la LFI 2003 (173 M€). Cette dotation s'avèrera vraisemblablement insuffisante pour couvrir les besoins pour 2004, estimés, sur la base des premières évaluations réalisées par les DDE, à plus de 200 M€ hors reports de charges.

VII - PREMIER MINISTRE : SERVICES GÉNÉRAUX

A - LE BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

Emanation la plus directe des compétences propres du Premier ministre, les services généraux du Premier ministre (SGPM) représentent l'essentiel des crédits et des dépenses destinées à celui-ci.

1) - La part prépondérante des services généraux du Premier ministre

Le Premier ministre se voit traditionnellement rattacher quatre fascicules budgétaires au titre du budget général ainsi qu'un budget annexe (les Journaux officiels) et un compte de commerce (la Documentation française). Il s'agit :

- des services généraux du Premier ministre, destiné à financer le fonctionnement des services du Premier ministre et des organismes qui lui sont rattachés ainsi que certaines actions de nature variée ;
- du secrétariat général de la défense nationale (SGDN) ;
- du commissariat général au plan ;
- du conseil économique et social.

La dotation des services généraux (SGPM) représente plus de 90% de l'ensemble des ressources budgétaires allouées aux services du Premier ministre.

2) - Une structure budgétaire peu explicite de la diversité des crédits regroupés

Les SGPM regroupent des crédits et des actions très hétérogènes dont certains semblent assez éloignés de la mission de chef du gouvernement dévolue au Premier ministre. Le budget des services généraux du Premier ministre recouvre ainsi les crédits afférents à quatre grands secteurs ou activités institutionnels :

- les dotations de quatre cabinets ministériels (Premier ministre, fonction publique et aménagement du territoire, réforme de l'Etat et relations avec le Parlement), ainsi que les fonds spéciaux ;
- les crédits destinés aux services et organismes rattachés au Premier ministre (secrétariat général du gouvernement, et services dont la gestion est assurée par la direction des services administratifs et financiers) ;
- les crédits alloués à neuf autorités administratives indépendantes : le médiateur de la République, le conseil supérieur de l'audiovisuel, la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la commission consultative du secret de la défense nationale, le conseil de prévention et de lutte contre le dopage, le défenseur des enfants, la commission nationale de déontologie de la sécurité et la commission nationale du débat public depuis 2003 ;
- les crédits finançant l'action sociale interministérielle (aides au logement, aide ménagère aux personnes âgées...), les subventions de fonctionnement aux écoles de formation sous tutelle du Premier ministre (ENA, IRA), les crédits du fonds pour la réforme de l'Etat, les crédits liés aux actions de formation et de perfectionnement dans l'administration, enfin,

les aides à la presse, les abonnements souscrits à l'AFP et l'aide de l'Etat au financement des exonérations de redevance de télévision.

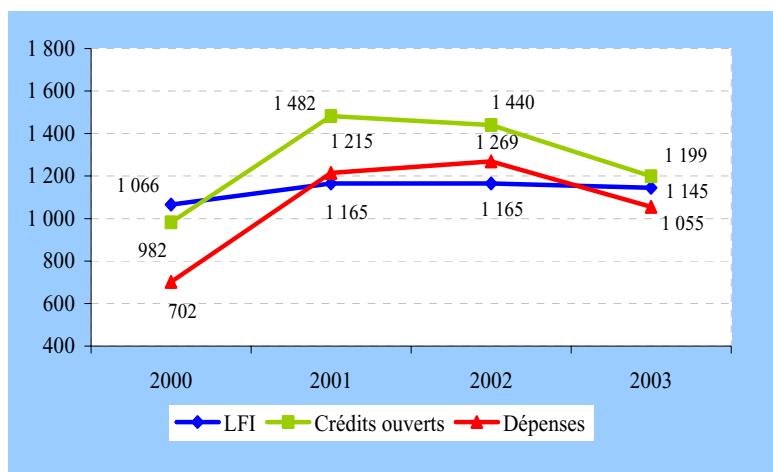
L'année 2002 a été marquée par le redéploiement de crédits pour permettre le financement de charges qui étaient, par le passé, imputées sur les fonds spéciaux. Ces redéploiements ont conduit à l'abondement de certaines dotations ministérielles et à des transferts de crédits au sein du budget des services du Premier ministre. Ces derniers ont concerné les crédits de fonctionnement courant, mais surtout les dépenses de rémunérations pour permettre le financement de l'indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels versées aux collaborateurs des ministres en application du décret du 5 décembre 2001. Cette indemnité représente 6,2 M€ en 2003 pour les SGPM.

3) - Des crédits ouverts excessifs par rapport aux besoins

La gestion est marquée par des ouvertures de crédits supplémentaires élevées et un faible montant d'annulations

Graphique 15 - SGPM - Crédits initiaux, crédits ouverts et dépenses nettes

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

Depuis 2000, les dotations affectées aux SGPM sont croissantes et majorées chaque année par des ouvertures supplémentaires de crédits en gestion.

Les ouvertures de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative en 2000 et en 2001 étaient destinées à subventionner la fondation pour la mémoire de la Shoah sur le titre VI (non doté en LFI) et à financer les actions en faveur des victimes des législations antisémites (titre IV).

Les reports de crédits constituent un complément régulier en gestion. Chaque année, un volume de report de crédits substantiel abonde la loi de finances initiale, allant jusqu'à majorer de 27% la loi de finances initiale. De tels montants montrent l'inadéquation des dotations budgétaires aux besoins financiers effectifs des SGPM.

Les annulations sont en revanche d'un montant faible (40 M€ en 2003). Elles ont touché à titre principal le titre 4 et en particulier le chapitre réservé aux exonérations de redevance. Au total, les SGPM ont été, semble-t-il, assez peu concernés par la régulation budgétaire.

4) - Une forte augmentation des dépenses depuis 2000, malgré le freinage observé en 2003

a) - Des dépenses de fonctionnement stabilisées

Les dépenses sur le titre 3 sont stables sur la période, les effectifs des SGPM et les dépenses de rémunérations connaissant peu d'évolution.

b) - Les fortes évolutions du titre IV

La croissance du titre IV à partir de 2001 (de 212 M€ en 2000 à 550 M€ en 2003) se justifie par la prise en charge par le budget du Premier ministre des dépenses liées au remboursement des exonérations de la redevance audiovisuelle.

Le taux de consommation de crédits du titre IV est de 100%, ce qui est lié aux mécanismes simplifiés d'exécution des dépenses d'intervention. Selon les chapitres, les crédits disponibles ont connu des variations substantielles.

Le chapitre 46-02 « indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation », doté en LFI de 64 M€ a reçu en cours de gestion un complément de dotation justifié par l'augmentation des dépenses (94 M€ en 2003), liée à l'augmentation du nombre de dossiers d'indemnisation de spoliations traités au cours de l'année 2003.

c) - Les crédits d'investissement du titre V sont peu utilisés

Le taux de consommation des crédits de paiement est bas sur la période (30%), mais connaît une progression en 2002 (54,2%). De fait, le titre 5 est largement abondé en gestion par des reports de crédits qui multiplient par trois la dotation prévue par la loi de finances

Le niveau des dépenses a été plus élevé sur le chapitre 57-07 « Cités administratives en 2003 ». Cet effort fait suite à un audit commandé par le Premier ministre qui a mis en lumière l'état de ces cités et la nécessité d'engager des travaux substantiels.

Chaque année, le taux de consommation des autorisations de programme est faible et le reliquat d'autorisations de programme non consommées est particulièrement élevé. Il était de 132 M€ en 2002 et de 107 M€ en 2003.

RECOMMANDATION : *Les services généraux du Premier ministre devraient procéder à un recensement des autorisations de programme utiles et susceptibles d'affectation effective dans une perspective raisonnable, afin d'annuler les autorisations de programme manifestement superflues.*

B - LE BUDGET ANNEXE DES JOURNAUX OFFICIELS

La direction des Journaux officiels (DJO), placée auprès du Premier ministre, a pour mission d'assurer, sous l'autorité du Secrétariat général du gouvernement, la publication de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires.

Les Journaux officiels (JO) constituent un service de l'Etat non doté de la personnalité morale, produisant des biens et rendant des services qui donnent lieu à paiement. Ils disposent depuis 1979 d'un budget annexe, présenté dans un fascicule budgétaire propre.

1) - Un personnel et une masse salariale en augmentation

Les personnels ouvriers et employés administratifs sont régis et rémunérés sur la base de la convention collective de la presse quotidienne parisienne.

Les effectifs budgétaires comprennent 12 fonctionnaires, principalement dans des emplois de direction, et 1 028 salariés relevant théoriquement d'un statut de droit privé dont 608 à la DJO et 420 à la société anonyme de composition et d'impression des JO (SACI-JO). A cet égard il convient de noter que certaines dispositions applicables aux agents de l'Etat sont également appliquées au personnel de la DJO, tels les congés de fin d'activité.

Les effectifs réels employés, y compris personnels temporaires, se sont établis en 2003 à 1093,8 (en moyenne sur l'année).

La masse salariale (106,1 M€ en 2003) a augmenté de 4% en moyenne depuis 4 ans et de 4,4% en 2003.

2) - Les réformes préparées au cours de l'année 2003.

a) - Le plan de réduction d'effectifs pour répondre aux défis de la numérisation.

A la suite de la mise en œuvre de la démarche de numérisation des documents administratifs initiée par le gouvernement (la numérisation concerne 77% de la production des JO), un plan de réduction des effectifs de la DJO et de la SACI-JO, qui couvrirait la période 2004-2006, est en cours de négociation avec le personnel.

b) - La réforme du régime de retraites

Le personnel employé par la DJO bénéficie d'un régime de retraite complémentaire propre se caractérisant par une distribution et une contribution forfaitaires. Il a été décidé, à la fin de l'année 2003, d'abandonner ce régime et de rattacher les JO aux régimes de retraites complémentaires de droit commun par le biais d'une convention passée avec l'ARRCO et l'AGIRC. Cette opération ne doit pas remettre en cause les avantages acquis par le personnel, ce qui supposera le versement d'une soultre dont le montant est estimé, en fonction de la composition démographique de la population concernée, entre 65 M€ et 85 M€.

3) - Des résultats financiers excédentaires

Les recettes constatées sur le budget annexe ont crû sur la période avec une forte augmentation en 2003. Les ventes des produits "papier" continuent à fléchir selon une tendance observée depuis plusieurs années, tandis que les recettes d'annonces poursuivent leur augmentation.

Parallèlement, les dépenses brutes sont en augmentation avec un ressaut en 2003. Les principaux facteurs de hausse concernent le versement à la SACI-JO (61 M€ en 2003, soit une croissance de 4,1%) et les salaires et charges sociales. Ce dernier poste a été alourdi à la DJO et à la SACI-JO par des hausses conventionnelles, par le financement du congé de fin d'activité et, en 2003, par un surcroît d'activité qui a contraint les JO à recourir à du personnel temporaire et à des heures supplémentaires.

Les dépenses de la SACI-JO ont continué de progresser en 2003 au taux de 4,1%. Les postes ayant le plus fortement augmenté sont ceux des salaires et des charges sociales qui ont progressé de 5,8% et de 7,8%. Cette augmentation est liée au surcroît d'activité générée qui a

nécessité un recours accru à du personnel temporaire pour permettre aux JO de faire face au plan de charge. Les dépenses de la caisse des pensions semblent maîtrisées.

Le montant des dépenses d'investissement (22,6 M€ d'autorisations de programme affectées et 8,3 M€ d'autorisations de programme consommées en 2003) marque une accélération en 2003 dans la réalisation des projets de modernisation. Le stock des autorisations de programme disponibles correspond à des projets informatiques (modernisation du système de photocomposition et du système de production des bases de données juridiques)

Tableau 59 - JO - Exécution des dépenses et des recettes

En M€

	2001	2002	2003	2003/2002
Recettes d'exploitation (*)	191,1	190,4	204,3	7,3%
Dépenses d'exploitation	143,9	153,6	164,4	7,0%
Excédent d'exploitation (compte 6900)	47,2	36,8	40,0	8,7%

(*) : Les recettes comprennent la production stockée, les reprises sur amortissement et les produits exceptionnels.

Source : DJO

L'excédent dégagé permet un versement régulier au Trésor qui s'établit à 27 M€ en 2003 après avoir culminé à 49 M€ en 1999. Le fonds de roulement a augmenté de 8% (7,8 M€) en 2003 pour atteindre 97,7 M€, soit 6 mois de dépenses, contre 5,5 mois en 2002.

VIII - AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A - UNE POLITIQUE QUI REPOSE SUR DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES

1) - La volonté d'organiser l'espace du territoire national

L'aménagement du territoire a été l'objet depuis 1963, date de création de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), d'une politique publique qui consiste à orienter la localisation des équipements, à choisir et à diriger les investissements vers les régions, les agglomérations, et les pays où l'on estime qu'ils sont soit les plus nécessaires soit les moins encombrants.

Aujourd'hui, l'aménagement du territoire français, territoire par où transitent aussi des flux européens de toute nature, ne peut être complètement pensé sans une réflexion sur l'organisation spatiale de l'Europe : la France a été activement partie prenante de l'élaboration du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté dans le cadre informel d'un conseil des ministres chargés de l'aménagement du territoire (Postdam, 11 mai 1999).

2) - Les exonérations fiscales sont le premier instrument en volume mais ne sont pas rattachées au budget de l'aménagement du territoire

Des exonérations fiscales sont souvent mises en œuvre sur des territoires particuliers, définis par la loi et délimités par décret : les zones urbaines sensibles, les zones franches urbaines, les zones de revitalisation rurale par exemple. Les exonérations fiscales à la charge du budget de l'Etat sortent du champ de l'analyse du budget de l'aménagement du territoire.

Consenties cependant à ce titre et instituées par les lois relatives à l'aménagement du territoire, elles s'élèveraient globalement, selon des chiffres fournis par le MINEFI, à environ 310 M€ par an, en moyenne, sur la période 2000-2003. Certaines de ces exonérations fiscales relèvent aussi de la politique de la ville.

3) - La DATAR met en œuvre deux dispositifs d'intervention budgétaires

Au cours de la période 2000-2003, les dépenses sur crédits budgétaires ont atteint un montant moyen annuel de 268 M€.

La stratégie ministérielle de réforme du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, présentée à l'automne 2003, définit de nouvelles priorités pour l'action de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), sur la base desquelles elle a commencé à faire évoluer son organisation et sa gestion. La DATAR est invitée à renforcer son rôle de coordination interministériel, à développer un dialogue plus direct avec les collectivités territoriales et notamment les régions, ainsi qu'une fonction d'interface avec l'Europe.

a) - *La prime d'aménagement du territoire : un faible taux d'intervention et un zonage très étendu*

La prime d'aménagement du territoire (PAT) a été créée en 1982 avec pour objet l'aide aux entreprises industrielles ou aux entreprises de service à l'industrie qui investissent et créent des emplois dans « certaines zones du territoire national ».

En 2000, l'attribution de l'aide a été interrompue, la DATAR n'ayant pas pris en temps utile les dispositions nécessaires pour adapter la réglementation nationale à l'évolution de la réglementation communautaire. Ainsi nombre de demandes présentées cette année-là n'ont pu faire l'objet d'une décision qu'en 2001.

Le régime actuellement applicable a été approuvé par la Commission européenne en 2000 et fixé par le décret 2001-312 du 11 avril 2001. Les zones éligibles couvrent 34% de la population métropolitaine, soit 20 millions d'habitants et 169 zones d'emploi.

Depuis 1990, la PAT a été attribuée en moyenne chaque année à 158 dossiers pour 188 demandes. Le montant moyen attribué est de 536 000 euros par dossier. Les investissements consentis par les entreprises bénéficiaires sont d'un montant moyen de 12,5 M€ par dossier. La PAT finance donc 4% du montant des investissements. Le nombre d'emplois créés dans le cadre des projets aidés est de près de 14 000 par an. Enfin, sur les 158 dossiers annuels qui peuvent bénéficier d'une aide, 54 en moyenne sont des investissements étrangers.

Tableau 60 - Aménagement du territoire - Indicateurs relatifs à l'activité d'attribution de la PAT

	2000	2001	2002	2003	Moyenne annuelle
Nombre de demandes d'aide	30	328	232	160	195
Nombre de demandes acceptées	19	281	181	127	162
Montant d'aide accordé en M€	6	129	64	61	69
Montant des investissements créés en M€	113	3 380	1 500	2 323	1 984
Nombre d'emplois créés	1 373	29 263	12 482	11 227	14 773

Source : DATAR

Aucune évaluation complète du dispositif n'a été faite à ce jour.

Dans son rapport public 2001, la Cour a relevé l'insuffisant contrôle du cumul des aides attribuées aux entreprises qui sollicitent la PAT ainsi que le caractère imprécis de la circulaire du 15 février 1995 précisant les conditions d'octroi et la dispersion des aides sur des opérations pour lesquelles le caractère incitatif n'était pas avéré.

La PAT, créée initialement sur la base d'une logique de « réparation », semble aujourd'hui évoluer vers une logique plus égalitaire, dictée par les principes de la libre concurrence au sein de l'espace communautaire, qui se traduit par un faible taux d'intervention et un zonage très étendu. Enfin une logique d'attractivité à l'échelle européenne, voire mondiale, contribue secondairement à justifier l'existence de la PAT en France, dans la mesure où elle trouve son équivalent dans les autres Etats membres de l'Union européenne.

b) - Le FNADT : un outil de développement à vocation générale

Le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) a été créé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, en regroupant plusieurs fonds existants.

La circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 organise le fonds et ses conditions d'emploi. Elle ne privilégie aucun territoire. Seule une brève allusion aux besoins des massifs de montagne et du littoral évoque un critère géographique. Les principes et les champs d'intervention sont définis d'une manière large.

Les dépenses du fonds s'élèvent en moyenne annuelle pour la période 2000-2003 à 209 M€, dont 30% en fonctionnement.

La Cour a déjà relevé dans le passé un certain flou dans les objectifs du FNADT et la définition des opérations éligibles. En outre, dans son rapport public de 2001, la Cour a constaté, s'agissant des exercices 1997 à 1999, une absence persistante de tableau de bord pour suivre l'utilisation des crédits et un outil informatique obsolète.

De fait, le rapport annuel au Parlement sur l'utilisation des crédits demeure la seule source d'information détaillée sur l'emploi du FNADT. Entre 2000 et 2002, il montre une baisse relative des dépenses pour la structuration des territoires, une hausse relative des dépenses d'aide au développement économique, et un maintien des dépenses ayant pour objet la mise en valeur des espaces.

Enfin, la DATAR estime elle-même que le coût moyen des opérations subventionnées est modeste, près de 90% des opérations ayant un coût total inférieur à 0,7 M€. En moyenne sur trois ans, le FNADT subventionne 2500 opérations par an.

Contraint par la réglementation communautaire de la concurrence quant à ses interventions dans le secteur privé, le FNADT apparaît ainsi comme un outil d'aide au développement à vocation très générale, principalement au bénéfice des collectivités territoriales et des associations.

B - DES DOTATIONS ET DES DÉPENSES EN BAISSE

1) - L'écart entre les crédits votés en LFI et les crédits ouverts s'est réduit

La Cour avait eu l'occasion d'observer des reports de crédit élevés d'une année sur l'autre, sur les chapitres de l'aménagement du territoire. Il en résultait des montants de crédits ouverts très supérieurs au montant des crédits votés en loi de finances initiale, qui n'étaient généralement pas consommés. Cette situation a évolué au cours de la période 2000-2003.

Si le montant des crédits ouverts est maintenu au cours de la période, pour le FNADT, sur le titre IV, il décroît continuellement pour la PAT et pour les investissements sur le FNADT. En 2003, les crédits de paiements ouverts pour la PAT et pour le FNADT (titre VI) étaient inférieurs aux montants votés en loi de finances. Pour l'ensemble de la section budgétaire, il apparaît ainsi un resserrement progressif de l'écart entre les crédits ouverts et les crédits votés en loi de finances initiale. Alors que cet écart dépassait 30% (100 M€) en 2000, il est réduit à moins de 5% (10 M€) en 2003.

Tableau 61 - Aménagement du territoire - Crédits initiaux et crédits ouverts (dépenses ordinaires et crédits de paiement)

En M€

	2000		2001		2002		2003	
	LFI	Ouverts	LFI	Ouverts	LFI	Ouverts	LFI	Ouverts
Titre III	18,2	13,9	18,8	17,1	14,1	18,4	13,5	14,5
Titre IV (FNADT)	70,1	101,9	84,0	116,2	76,7	101,3	59,1	94,7
Titre VI (PAT)	64,0	84,0	45,7	64,6	61,0	67,6	45,0	32,8
Titre VI (FNADT)	143,8	227,6	118,6	183,6	133,2	149,7	150,0	133,1
Total	296,1	427,4	267,1	381,5	285,0	337,0	267,6	275,1

Source : MINEFI

Le montant des autorisations de programme disponibles pour la PAT a décrue fortement à partir de 2002 (-34% entre 2001 et 2003). Pour le FNADT, le montant a baissé de 23% en 2003 par rapport à 2002. Cependant, l'écart entre le montant des autorisations de programme disponibles et les crédits de paiement ouverts a cru sur la période 2000-2003 de 13% du montant des autorisations de programme en 2000 à 36% en 2003.

Tableau 62 - Aménagement du territoire - Autorisations de programme votées en loi de finances initiale et réellement ouvertes pour une affectation

En M€

	2000		2001		2002		2003	
	votées	ouvertes	votées	ouvertes	votées	ouvertes	votées	ouvertes
Titre VI (PAT)	53,4	100,2	61,0	106,2	66,3	87,0	67,0	69,6
Titre VI (FNADT)	181,9	258,1	203,5	248,4	202,9	244,3	203,0	188,9

Source : DATAR, contrôle financier

2) - Les crédits ouverts restent excessifs par rapport aux dépenses

a) - Les dépenses de fonctionnement de la DATAR : 5% du budget de l'aménagement du territoire

En moyenne annuelle calculée sur les exercices 2000 à 2003, le fonctionnement de la DATAR coûte au budget de l'aménagement du territoire 11,4 M€ par an, dont 5,4 M€ pour les charges de personnel et 6,0 M€ pour le fonctionnement courant. Ainsi les dépenses ordinaires de la DATAR représentent environ 5% du budget de l'aménagement du territoire.

La DATAR compte un effectif au 31 décembre 2003 de 164 personnes employées à titre permanent. Parmi elles, 38 personnes sont mises à disposition par d'autres institutions. Leur rémunération n'est donc pas imputée sur la section 40 du budget. Le nombre d'emplois budgétaires a baissé sur la période 2000-2003, avec une réduction du personnel contractuel partiellement compensée par une augmentation des postes de titulaires.

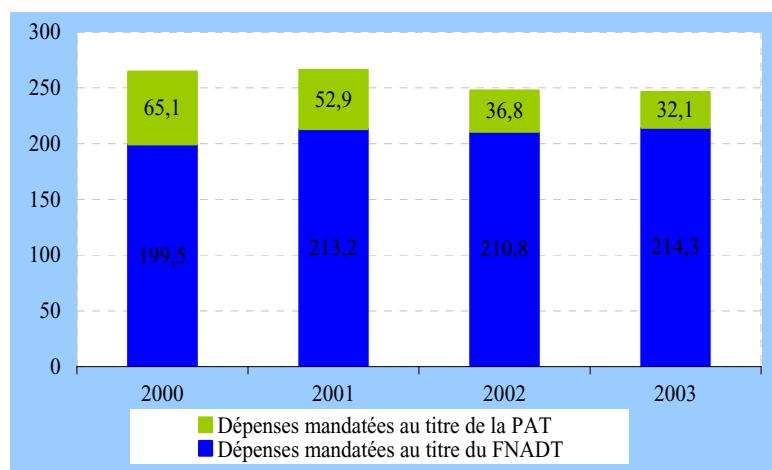
Les crédits ouverts pour le fonctionnement courant ont été réduits à partir de 2003 mais restent largement supérieurs aux dépenses. Le poids des études dans les dépenses de fonctionnement est élevé, mais la DATAR, compte tenu de ses missions, pourrait encore développer cette activité au regard des crédits ouverts qu'elle n'utilise pas.

b) - Les dépenses au titre de la PAT et du FNADT sont en baisse

Les dépenses consenties au titre de la PAT et du FNADT diminuent entre 2000 et 2003 de près de 7%, principalement du fait de la réduction des dépenses de la PAT et de la stagnation des dépenses du FNADT, malgré l'engagement fort pris dans le cadre des contrats de plan.

Graphique 16 - Montant total des dépenses d'intervention au titre de l'aménagement du territoire

En M€



Source : MINEFI

• *La prime d'aménagement du territoire : baisse des dépenses*

Les dépenses engendrées par la PAT suivent un mouvement continu de repli depuis plusieurs années : entre la période 1996-1999 et la période 2000-2003, le nombre de dossiers primés est passé en moyenne annuelle de 180 à 153 et le montant moyen des aides attribuées de 490 000 euros à 438 000 euros. Sur les quatre dernières années, ce mouvement se poursuit pour plusieurs raisons : défaut de base réglementaire de la PAT en 2000, diminution relative des demandes éligibles, malgré l'abaissement des seuils d'éligibilité à partir de 2001, annulations de crédits de paiement et suspension de l'affectation des autorisations de programme en 2003.

• *Le FNADT : des dépenses stables*

Entre 2000 et 2003, la part du FNADT dans les dépenses nettes totales inscrites au budget de l'aménagement du territoire est passée de 73% à 83%.

En valeur absolue cependant, les dépenses du FNADT sont restées pratiquement constantes au cours des trois derniers exercices, avec une croissance des dépenses de fonctionnement et une baisse des dépenses d'investissement.

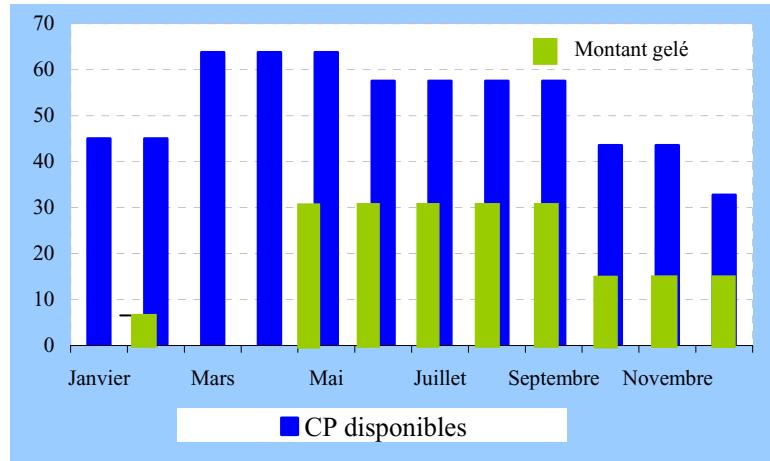
Les dépenses contractualisées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions augmentent progressivement. Néanmoins, le montant total du FNADT contractualisé avec les régions atteignant 1 329 millions d'euros pour la période 2000-2006, le rythme moyen annuel nécessaire pour le respect des contrats passés serait de 190 M€ alors que le rythme moyen annuel est actuellement voisin de 42 M€.

3) - La gestion en cours d'exercice : une absence de visibilité sur les crédits disponibles

La conjugaison des « mises en réserve » de crédits et de la pratique des reports entraîne des variations erratiques des crédits ouverts en cours d'année.

Graphique 17 - Variation du montant mensuel des CP ouverts sur le chapitre 64-00 (PAT) en 2003

En M€



Source : Cour des comptes, d'après les chiffres fournis par la DATAR.

Ces pratiques ont un effet négatif sur la gestion de la PAT, obligée de concilier une approche de moyen terme fondée sur un projet d'investissement significatif dont la réalisation couvre plusieurs exercices budgétaires et la gestion infra-annuelle des crédits de l'Etat, particulièrement erratique sur le chapitre 64-00.

L'automne 2003 a ainsi vu une véritable situation de blocage du dispositif. Les décisions du Comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA) des 24 septembre, 5 novembre et 11 décembre 2003, soit un montant d'aide total de 35 M€, représentant 51% du montant des aides décidées en 2003, n'ont pu donner lieu à aucun engagement budgétaire en 2003, ni en autorisations de programme, ni en crédits de paiement. Les engagements pris devront être supportés sur le budget 2004, en totalité pour les autorisations de programme et pour la partie des crédits de paiement versée sous forme d'avance.

RECOMMANDATION : Ces contraintes pourraient être atténuées si l'ordonnateur disposait d'un système d'information qui lui permette de suivre avec précision l'avancement de chacun des dossiers et de prévoir les besoins en crédits de paiement. Pour cela, le suivi précis du stock des affaires en cours serait nécessaire.

IX - SANTÉ, FAMILLE, PERSONNES HANDICAPÉES ET SOLIDARITÉ

Cette section regroupe dans un même fascicule budgétaire les crédits du ministère de la **santé, de la famille et des personnes handicapées** et du ministère des **affaires sociales, du travail et de la solidarité**, à l'exception des crédits du **travail** et de ceux de la **ville**, qui font l'objet de fascicules distincts.

A - UN BUDGET FINANÇANT LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ

1) - Des transferts vers les collectivités territoriales et l'assurance maladie

Les crédits sont regroupés dans cinq agrégats de politique et un agrégat de soutien, qui préfigurent la maquette envisagée dans le cadre de la LOLF. Globalement, les crédits de la section sont passés en LFI de 13,8 Md€ en 2000 à 11,2 Md€ en 2004. Cette réduction de 19,2 % est d'abord la conséquence de transferts de compétences vers les collectivités territoriales et l'assurance maladie et, dans une moindre mesure, de réformes structurelles. Compte tenu des modifications très importantes du périmètre des agrégats entre 2000 et 2003, les évolutions ne sont significatives au niveau des agrégats qu'entre les deux dernières années.

Tableau 63 - Evolution des dotations des agrégats de la section santé-solidarité 2003-2004

Agrégats	Montant LFI 2003	Montant LFI 2004	Evolution 2004/2003	<i>En M€</i>
21 : Santé publique et sécurité sanitaire	284	322	13,4 %	
22 : Offre de soins et accès aux soins	1 184	1 154	-2,5 %	
23 : Développement social	310	302	-2,6 %	
24 : Intégration et lutte contre les exclusions	5 750	1 271	-77,9 %	
25 : Famille et personnes handicapées	6 936	7 117	2,6 %	
31 : Gestion des politiques de santé et solidarité	1 009	1 012	0,3 %	
Total	15 473	11 178	-27,8 %	

Source : LFI

Les agrégats 21, 22 et 25 regroupent des crédits du ministère de la **santé, de la famille et des personnes handicapées**, alors que les agrégats 23 et 24 dépendent du ministère des **affaires sociales, du travail et de la solidarité**. L'agrégat 31 est commun aux deux ministères.

Parmi les agrégats dont la dotation a diminué entre 2003 et 2004, la plus forte réduction a concerné l'intégration et la lutte contre les exclusions (agrégat 24), en raison du transfert aux départements du financement du RMI, complété par le dispositif RMA proposé à certains bénéficiaires du RMI (- 4,5 Md€). Désormais, l'agrégat 24 finance des dispositifs tournés vers les étrangers, qu'ils soient en situation régulière, demandeurs d'asile ou en situation irrégulière. En outre, il comporte des crédits destinés à l'hébergement et à l'intégration des personnes en situation d'exclusion. Les dispositifs contenus dans cet agrégat font l'objet de réformes en cours de mise en œuvre (contrat d'accueil et d'intégration, demandeurs d'asile, aide médicale d'Etat).

L'agrégat 23 comprend majoritairement des crédits de formation des professions sociales et des actions en faveur des personnes âgées. Il finance également des actions en faveur de la

protection sociale outre-mer, des droits des femmes, des rapatriés et du développement de l'économie sociale et solidaire. Le transfert aux régions de la politique de formation des professions sociales, opéré par le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, réduira notamment cet agrégat.

L'agrégat 25, qui concerne la famille et les personnes handicapées, regroupe principalement les crédits de l'allocation aux adultes handicapés, des centres d'aide par le travail et, s'agissant de la politique familiale, le financement de l'allocation de parent isolé et des tutelles et curatelles. Ce dernier dispositif, dont le financement avait été critiqué par la Cour⁹⁴, fait l'objet d'une réforme visant à instituer des dotations globales, reposant sur des référentiels de prise en charge des mesures et des indicateurs d'allocation de ressources, avec un renforcement de la fonction d'accompagnement et de contrôle des DDASS.

2) - Une participation limitée de l'Etat dans le financement de la dépense courante de santé

En matière de politique sanitaire, les données de la comptabilité nationale permettent une mise en perspective du volume des crédits d'Etat par rapport aux autres sources de financement des dépenses de santé que sont la sécurité sociale, les mutuelles, les sociétés d'assurance, les institutions de prévoyance et les ménages.

Entre 1999 et 2002, la dépense courante de santé⁹⁵ est passée de 132,8 Md€ à 157,9 Md€, soit de 9,8% à 10,4% du PIB. La part de l'Etat dans le financement de cette dépense courante n'est pas distinguée de celle des collectivités territoriales (qui est marginale) ; au total, Etat et collectivités territoriales ont financé 4,5% de la dépense courante de santé en 2002, soit 7,1 Md€. Ces moyens sont consacrés en priorité à la recherche médicale et pharmaceutique (39,4%), à la prévention (18,3%), à la formation (9,5%) et aux soins hospitaliers (7,4%).

Les agrégats 21 et 22 représentent, avec 1,47 Md€ en LFI 2004, le cinquième de la contribution de l'Etat et des collectivités territoriales aux dépenses courantes de santé⁹⁶.

L'agrégat 21 « santé publique et sécurité sanitaire » comprend les crédits de fonctionnement alloués par le ministère de la santé aux agences de sécurité sanitaire (81,9% de l'agrégat), ainsi que les crédits destinés aux grandes actions de prévention et de dépistage, notamment en matière de lutte contre les maladies transmissibles ou les pratiques addictives. Cet agrégat a connu une hausse de 13,4% entre 2003 et 2004, sous le double effet de la poursuite de la montée en charge des agences sanitaires (notamment de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé - INPES - et de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale - AFSSE -, dernières agences créées) et des crédits du « plan cancer », qui sont venus abonder cet agrégat de 35 M€ en 2003 et 18 M€ en 2004.

L'agrégat 22 « offre de soins et accès aux soins » a connu une réduction de crédits de 2,5%, sous l'effet de la prise en charge par l'assurance maladie des dépenses d'investissement hospitalier que l'Etat s'était engagé à financer dans le cadre du fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIHMO) et de l'ajustement à la baisse de la contribution de l'Etat au fonds de financement de la protection complémentaire de la CMU. Cette dernière représente cependant toujours l'essentiel des crédits de cet agrégat (82% du total en LFI 2004), suivie de

⁹⁴ Rapport public particulier « La vie avec un handicap », chapitre XI, juin 2003.

⁹⁵ L'agrégat « dépense courante de santé » du compte satellite de la santé mesure l'effort consacré au cours d'une année pour la santé par l'ensemble des agents de l'économie. Il regroupe leurs dépenses de soins et biens médicaux, d'indemnités journalières, de subventions aux professions de santé, de prévention, de recherche médicale et pharmaceutique, de formation, et de gestion administrative.

⁹⁶ D'autres ministères financent la dépense courante de santé, comme ceux de la recherche, de la défense ou de l'éducation nationale.

la formation des professions médicales et paramédicales (12,7%) et des dotations aux agences régionales de l'hospitalisation et aux services de santé des TOM (4%).

Enfin, l'agrégat de gestion des politiques sanitaires et sociales connaît une progression modérée, compte tenu notamment d'une diminution nette de 75 emplois en 2003 et 94 en 2004.

Au total, la structure de la section budgétaire peut être résumée dans le tableau suivant :

Tableau 64 - Santé-solidarité - Agrégats (LFI 2003 et 2004)

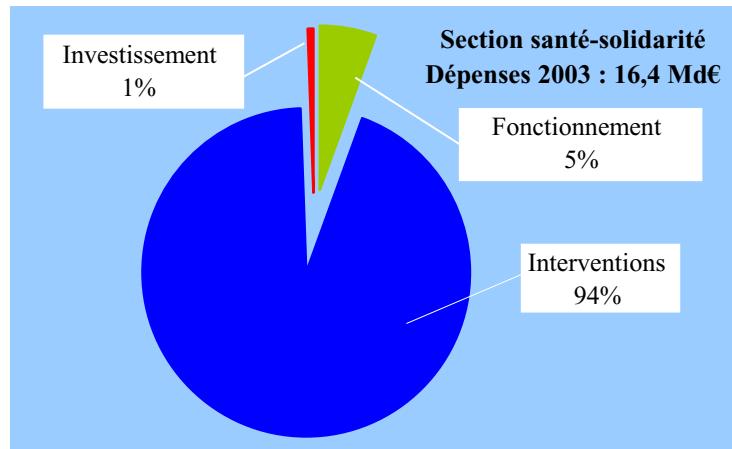
	Structure 2003	Structure 2004	En %
21 : Santé publique et sécurité sanitaire	1,8%	2,9%	
22 : Offre de soins et accès aux soins	7,7%	10,3%	
23 : Développement social	2,0%	2,7%	
24 : Intégration et lutte contre les exclusions	37,2%	11,4%	
25 : Famille et personnes handicapées	44,8%	63,7%	
31 : Gestion des politiques de santé et solidarité	6,5%	9,1%	
Total	100,0%	100,0%	

Source : *Lois de finances*

3) - Un budget d'intervention géré par des opérateurs extérieurs

Le budget de la section santé-solidarité est marqué par le poids des dépenses d'intervention (titre IV), qui a peu varié depuis 2000.

Graphique 18 - Décomposition du budget santé solidarité



Source : *MINEFI, Cour des comptes*

En 2003, trois catégories d'opérateurs externes ont concentré 88,6% des dépenses de la section :

– les organismes de sécurité sociale : les principales dépenses d'intervention (le RMI, la CMU, l'aide médicale d'Etat, l'allocation de parent isolé, l'allocation aux adultes handicapés et le fonds spécial d'invalidité) sont remboursées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale du régime général et du régime agricole ; les crédits destinés à la formation des professions sanitaires sont également pour partie remboursés à l'assurance maladie. Ce premier sous-ensemble a représenté en 2003 un total de versements aux organismes de sécurité sociale de 12,36 Md€, soit 75,3% des dépenses de la section ;

- les divers organismes intervenant dans le domaine de la solidarité et de l'intégration des populations étrangères : en premier lieu le FASILD⁹⁷ et l'Office des migrations internationales, ce dernier bénéficiant de ressources non budgétaires. Par ailleurs, des organismes, surtout associatifs, sont en charge de la gestion des centres d'aide par le travail, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, et des tutelles et curatelles. Ce deuxième sous-ensemble a représenté 2,1 Md€ de dépenses en 2003 soit 12,8% des dépenses de la section ;
- les GIP et établissements publics du domaine sanitaire : la création des premières agences de veille et sécurité sanitaires, engagée depuis le début des années 1990, a été suivie de la mise en place des agences régionales de l'hospitalisation, puis de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation, créée en décembre 2000. En 2002, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) ont été institués. Les dotations à l'ensemble de ces agences ont représenté 88 M€ en 2003, soit 0,5% de la section.

4) - Des évolutions contraires dans la répartition des charges entre l'Etat et la sécurité sociale

Depuis 2000, des dépenses financées par l'assurance maladie ont fait l'objet d'une budgétisation, sans que la justification de ce processus soit toujours claire. Ainsi, le coût du remplacement des agents absents dans les établissements hospitaliers a été pris en charge par l'Etat en application du protocole du 14 mars 2000 (914,7 M€ versés sur trois ans, de 2000 à 2002). De même, alors que, en LFI pour 2002, le financement des stages extrahospitaliers des étudiants en médecine avait été basculé de l'Etat vers l'assurance maladie, le mouvement inverse a été opéré en LFI 2003 (40 M€), sans que les justifications de cet aller et retour apparaissent clairement.

En sens contraire, un montant élevé de dépenses de l'Etat a été transféré à l'assurance maladie. En 2000, le transfert d'un ensemble de dépenses relatives aux consultations de dépistage anonyme et gratuit, aux centres de planification et d'éducation familiale et aux cures de désintoxication avec hébergement réalisées dans les établissements de santé a représenté une débudgeotisation de 101,9 M€. L'année suivante, 13,6 M€ de dépenses relatives à la prévention de l'alcoolisme ont connu le même sort⁹⁸. Parallèlement, le financement du plan BIOTOX sous forme d'un fonds de concours alimenté par la Cnamts a représenté un transfert de 198,2 M€ en 2002, et de 171,4 M€ en 2003. Ces montants sont d'autant plus lourds qu'ils correspondent à des dépenses de défense civile, dont la responsabilité incombe en règle générale à l'Etat. Les dépenses afférentes à l'IVG (25 M€ par an) ont été transférées à l'assurance-maladie à compter du 1^{er} janvier 2003. Enfin, dans le cadre du plan « Hôpital 2007 », 111 M€ d'engagements de l'Etat au titre des investissements prévus dans le cadre du FIHMO seront transférés à l'assurance maladie.

L'ampleur de ces mouvements de sens contraire, comme l'absence de justification d'une partie d'entre eux, manifeste le défaut de lisibilité et de rationalité de la répartition des charges entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

⁹⁷ Inscrite au budget de l'Etat en LFI 2001, la subvention à l'ex-Fonds d'action et de soutien pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) était auparavant financée par la branche famille.

⁹⁸ 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.

B - LES TENSIONS ENGENDRÉES PAR LA PROGRESSION DES DÉPENSES OBLIGATOIRES

1) - Un budget très contraint

Trois facteurs conduisent à contraindre fortement la gestion du budget de la section, notamment dans les périodes de forte tension budgétaire : l'importance des prestations de solidarité dont le versement constitue un droit pour les bénéficiaires, la survenue de crises sanitaires dont le traitement pèse sur les marges de manœuvre budgétaires, enfin, dans un but d'affichage, la fixation de dotations supérieures aux prévisions de dépenses sur certains chapitres préservés de la régulation budgétaire.

En premier lieu, la section est caractérisée par le poids des dépenses relatives aux prestations de solidarité, dont le versement incombe aux organismes de sécurité sociale. En 2003, les prestations de solidarité de la section budgétaire (allocation aux adultes handicapés, fonds spécial d'invalidité, allocation de parent isolé, CMU, aide médicale d'Etat) ont représenté 72,8% des dépenses de la section. En LFI 2004, cette proportion s'élève à 61,6% du total des crédits, en raison du transfert de la responsabilité du RMI aux départements. Bien que ces crédits ne soient pas inscrits sur des chapitres évaluatifs, ils financent des prestations dont le versement constitue un droit pour les bénéficiaires. En période de conjoncture dégradée et lorsque le dispositif d'assurance chômage resserre les paramètres d'indemnisation de ses assurés, l'effectif des bénéficiaires de ces prestations versées sous conditions de ressources s'accroît mécaniquement.

Depuis 2002, le gouvernement a joué sur trois leviers à sa disposition pour faire face à cette dynamique : l'accroissement des crédits de l'Etat finançant les prestations de solidarité, l'augmentation des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale et l'engagement de réformes des dispositifs de solidarité dans le but de réaliser des économies.

Les dépenses nettes au titre des prestations de solidarité sont ainsi passées de 10,5 Md€ en 2001 à 11,9 Md€ en 2003, soit une hausse de 13,6%. Cette augmentation a été deux fois plus marquée en exécution qu'en loi de finances initiale, puisque les crédits votés en LFI n'ont connu qu'une hausse de 6,7%, passant de 10,58 Md€ à 11,3 Md€ pendant la même période.

L'augmentation des dépenses de l'Etat n'a cependant pas été suffisante pour éviter une dégradation de sa situation nette à l'égard des organismes de sécurité sociale au titre des dispositifs de solidarité : à champ constant (hors crédits du RMI) les dettes de l'Etat ont plus que doublé, passant de 161,8 M€ fin 2002 à 363,4 M€ fin 2003 ; eu égard aux prévisions de dépenses, elles pourraient atteindre 865,4 M€ à la fin de l'année 2004 en l'absence d'abondement au cours de l'exercice des crédits ouverts en LFI. Cette dégradation de la situation nette de l'Etat résulte à la fois du dépassement des prévisions de dépenses pour ces dispositifs et du choix retenu de doter certains des chapitres budgétaires concernés de crédits d'un montant inférieur aux prévisions de dépenses (cas de régions, la CMU et régions en 2003).

Le gouvernement a également engagé une série de réformes pour tenter d'enrayer la hausse du coût des dispositifs de solidarité : remboursement des frais supportés par les organismes d'assurance maladie au titre de la CMU sur une base forfaitaire au lieu des frais réels, conditions d'accès à l'aide médicale d'Etat rendues plus rigoureuses. Toutefois, les économies induites par ces réformes n'ont pas été suffisantes pour contenir la croissance des prestations de solidarité.

Par ailleurs, le transfert du RMI aux départements aura pour conséquence de ne plus faire supporter par le budget de l'Etat la poursuite éventuelle de la croissance de ces dépenses.

A l'impact des dépenses de solidarité sur les crédits de la section budgétaire santé-solidarité s'ajoutent les conséquences des différentes crises sanitaires : entre 2002 et 2004, les services du ministère de la santé ont dû prémunir la population contre les conséquences du bioterrorisme, de la méningite, du SRAS, de la canicule, de la légionellose et de la grippe aviaire. Bien que 369,7 M€ de dépenses liées au bioterrorisme et 15,4 M€ de dépenses induites par la vaccination contre la méningite aient été imputées à l'assurance maladie par le biais du fonds de concours BIOTOX, l'impact budgétaire cumulé de ces crises sanitaires a réduit la marge de manœuvre dont disposait le ministère dans l'emploi de ses crédits.

L'inscription délibérée dans un but d'affichage de dotations en LFI supérieures aux prévisions de dépenses, notamment, en 2003, pour les dépenses consacrées à la lutte contre le cancer et aux actions en faveur des rapatriés, a contribué à réduire encore davantage la marge de manœuvre des gestionnaires. Ainsi, les 35 M€ de mesures nouvelles du plan cancer obtenues en LFI 2003 sur le chapitre 47-11 n'ont pas été incluses dans la base taxable de la régulation, alors même que le ministère se savait dans l'incapacité de les dépenser en totalité au cours de l'exercice.

Compte tenu de ces contraintes, les gestionnaires doivent faire porter les mesures de régulation imposées par la situation d'ensemble des finances de l'Etat sur un nombre restreint de chapitres budgétaires, au premier rang desquels figurent les dépenses d'investissement, d'études et de santé publique. Ainsi, en 2003, la direction générale de la santé (DGS) n'a pas été en mesure de financer les programmes de santé publique axés sur l'environnement et le milieu de vie (qualité de l'eau, pesticides et mercure dans les DOM, saturnisme) pour lesquels des crédits avaient été votés en LFI, en raison des redéploiements requis par le financement de mesures liées au bioterrorisme. De même, les chapitres d'investissement de la section ont connu une insuffisance de crédits de paiement en 2003, qui a fortement réduit le lancement d'opérations nouvelles et retardé la mise en œuvre des opérations déjà engagées (telles la rénovation de bâtiments du ministère de la santé).

2) - Des crédits ouverts et des dépenses sensiblement plus élevés que les crédits inscrits en LFI

a) - La régularisation de la situation des personnels mis à disposition

Les rémunérations d'activité ont connu une hausse de 13,6%, passant de 434,2 M€ en 2000 à 493,3 M€ en 2003 ; ce dernier exercice montre cependant un tassement, la progression par rapport à 2002 n'atteignant que 1,9%. La LFI pour 2003 a supprimé 100 emplois⁹⁹ et, pour la première fois depuis 2000, les effectifs budgétaires de la section ont baissé de 0,5%, pour s'établir à 15 045 agents.

La situation des personnels mis à disposition par d'autres organismes (notamment des hôpitaux et des caisses de sécurité sociale), qui avait fait l'objet de critiques de la Cour¹⁰⁰, est en voie de régularisation par voie de convention, ce qui entraîne une forte progression des dépenses correspondantes, inscrites au chapitre 37-12 (10,2 M€ en 2003, contre 0,8 M€ en 2000).

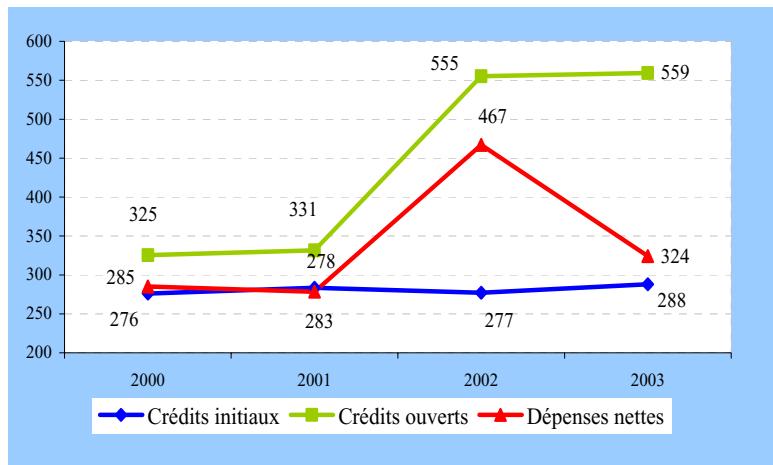
⁹⁹ La diminution nette des effectifs budgétaires n'a été toutefois que de 75 emplois, comme déjà signalé.

¹⁰⁰ Notamment rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat, avril 2001.

b) - L'augmentation des reports sur les autres dépenses de fonctionnement

Graphique 19 - Santé-solidarité - Autres dépenses de fonctionnement

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

Le décalage progressif entre la LFI et les crédits ouverts sur ces chapitres explique en partie la progression préoccupante des reports de crédits, liée à l'impact des mesures de régulation.

Tableau 65 - Santé-solidarité - Crédits de fonctionnement (hors rémunérations et pensions)

En M€

	2000	2001	2002	2003
LFI	276,3	283,4	277,2	287,9
Reports de n-1	22,3	42,1	53,7	88,1
En % de la LFI	8,1%	14,9%	19,4%	30,6%

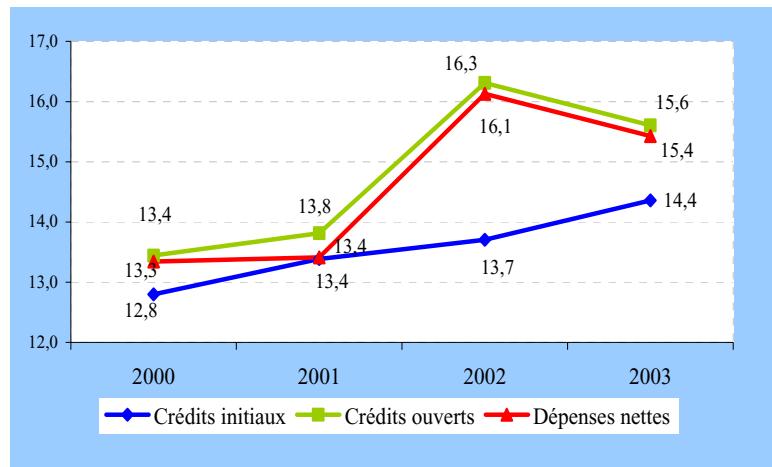
Source : MINEFI, Cour des comptes

L'augmentation des crédits ouverts à partir de 2002 ainsi que la baisse des dépenses nette entre 2002 et 2003, s'expliquent essentiellement par les modalités de financement du plan BIOTOX, sous forme de fonds de concours. Un rattachement de 155,2 M€ effectué à ce titre fin 2003 n'a pas pu être utilisé au cours de cet exercice.

c) - Des dépenses nettes d'intervention toujours supérieures aux crédits initiaux

Graphique 20 - Santé solidarité- Crédits et dépenses d'intervention

En Md€



Source : MINEFI, Cour des comptes

En 2002, les dépenses constatées ont dépassé la LFI de 2,4 Md€, soit 16,2%. Ce décalage était pour l'essentiel (2,1 Md€) dû à quatre inscriptions en LFR : 990 M€ au titre du RMI, 665 M€ au titre de la CMU et de l'aide médicale d'Etat, 304 M€ au titre des crédits nécessaires à l'application des protocoles hospitaliers du 14 mars 2000 et 150 M€ au titre de l'allocation aux adultes handicapés.

En 2003, ce sont les inscriptions en LFR au titre du RMI (701 M€, dont 260 M€ pour la prime de Noël) et de l'aide médicale (208 M€), ainsi que l'ouverture de 145 M€ par décret d'avance¹⁰¹ principalement pour les dépenses d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile, qui expliquent l'excédent de 1,1 Md€ des dépenses nettes par rapport aux crédits initiaux.

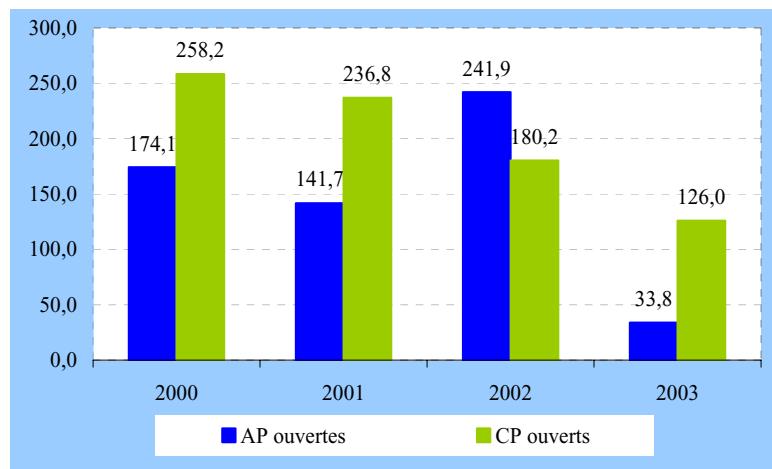
¹⁰¹ Le décret d'avance devant être équilibré, cette ouverture a eu pour contrepartie des annulations de même montant, mais dont l'essentiel (131,4 M€) a porté sur les crédits de la section *travail*.

d) - Un budget d'investissement très limité

Le budget d'investissement de la section est en forte baisse. Le graphique ci-dessous illustre la baisse régulière des ouvertures de crédits de paiement pour couvrir les autorisations de programme.

Graphique 21 - Santé solidarité - Crédits d'investissement

En M€



Source : MINEFI, Cour comptes

Le FIMHO a été créé en 1998 pour financer la participation de l'Etat à des opérations contribuant de manière déterminante à l'adaptation de l'offre de soins. Il a été supprimé au 31 décembre 2003, le plan « Hôpital 2007 » financé par la CNAMTS prenant la relève. De ce fait, aucune autorisation de programme nouvelle n'a été votée en LFI, ce qui explique la baisse du volume des autorisations de programme ouvertes en 2003.

3) - Une gestion rendue très difficile du fait de la régulation budgétaire

Les mesures de régulation mises en œuvre au sein de la section ont représenté une contrainte d'autant plus significative que la base sur laquelle elles portent est restreinte et que les gestionnaires n'avaient pu anticiper ses modalités ni en 2002 ni en 2003. Elles ont rendu la gestion des crédits particulièrement chaotique.

Le financement des études et des statistiques a ainsi été sensiblement restreint : les crédits reportés de 2002 ayant été mis en réserve, plus de 91% des crédits ouverts n'étaient pas disponibles. Compte tenu de la nécessité de couvrir les engagements juridiques antérieurs, plusieurs études nouvelles prévues en 2003 n'ont pu être réalisées, comme la statistique annuelle des établissements de santé, l'enquête sur les conditions et qualité de vie des patients atteints de cancer (annoncée dans le cadre du plan cancer), l'enquête sur les accidents iatrogènes graves, l'enquête sur les toxicomanes pris en charge par le système de soins, etc. Compte tenu du besoin d'études et de statistiques fiables pour conduire des réformes en matière sanitaire et sociale, la mise en réserve des crédits de ce chapitre est contestable et son impact sur les finances publiques risque d'être négatif à terme.

Le principal chapitre de fonctionnement du ministère (34-98) a également fortement souffert de la régulation, notamment en raison de l'importance des reports de 2002 sur 2003, soit 80,2 M€, dont 27,2 M€ au titre du fonds de concours BIOTOX. Le montant des mises en réserve (crédits LFI + reports) a atteint 110,2 M€, soit 56,7% des crédits votés en LFI. Dès le

12 mai 2003, le service gestionnaire était dans l'impossibilité d'engager de nouvelles dépenses au titre de l'exercice en cours, car le contrôleur financier avait insisté, à juste titre, pour que l'engagement de la totalité des charges locatives de l'année se fasse en début d'exercice. Ainsi, des marchés de maintenance des ascenseurs ou d'entretien des installations de sécurité incendie n'ont pu être notifiés ; le stock de micro-ordinateurs destiné à faire face à l'arrivée de nouveaux agents, dont ceux de la mission interministérielle de lutte contre le cancer, ou à des pannes, était par exemple nul début mai 2003.

Sur les chapitres de dépenses en capital, l'effet combiné de la sous-dotation en crédits de paiement (aggravée par les annulations intervenues en cours de gestion) et de la mise ne réserve des reports a conduit à un faible taux d'engagement des autorisations de programme votées en LFI, faute d'une couverture suffisante des autorisations de programme anciennes.

X - VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

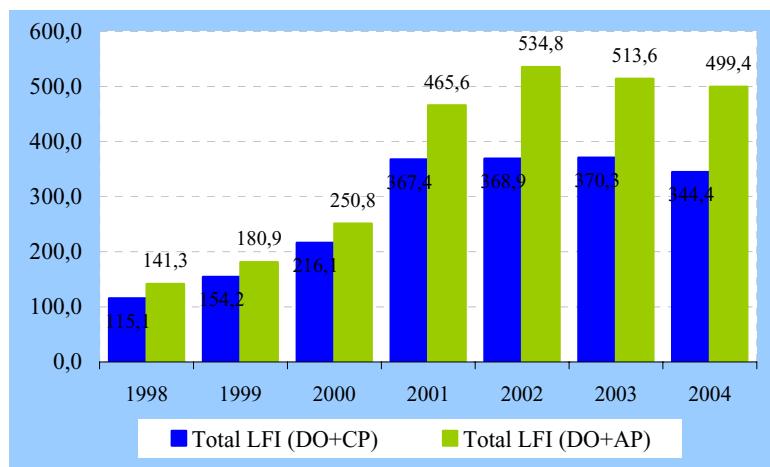
A - LE BUDGET INITIAL S'EST STABILISÉ EN 2003

1) - Un tassement des dotations budgétaires succédant à une forte hausse

Le budget de la ville a connu une forte hausse entre 1998 et 2001 (+219%), passant de 115,1 M€ à 367,4 M€ en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Cette progression s'explique par la mise en place de moyens importants pour financer les nouveaux programmes pluriannuels et les dispositifs spécifiques de la politique de la ville mais aussi, dans une moindre mesure, par la budgétisation de certains crédits. Le niveau du budget s'est stabilisé à environ 370 M€ en 2002 et 2003 avant de baisser sensiblement en LFI 2004 (-7,6%). Sur le total des dépenses ordinaires et des autorisations de programme, la progression a été encore plus forte (+278%) et s'est poursuivie jusqu'en 2002 mais on observe, depuis 2003, une baisse régulière des dotations initiales : - 4% en 2003, - 2,9% en 2004.

Graphique 22 - Evolution du budget de la ville

En M€



Source : Cour des comptes (d'après les «verts» budgétaires 1998-2004)

2) - Une réorientation des priorités vers l'investissement

Depuis 2002, un changement des priorités budgétaires a été opéré en faveur de l'investissement, principalement dans le cadre du programme de renouvellement urbain (transformé en programme national de rénovation urbaine). Dans le budget 2003, les crédits du titre IV baissent de plus de 11% alors que les crédits d'investissement progressent de 54,2% en crédits de paiement et de 5% en autorisations de programme. Cette évolution se poursuit en 2004. Ainsi, en l'espace de deux ans, la part des crédits d'intervention du titre IV est passée de 79,2% à 64,6% du budget de la ville et celle des crédits du titre VI, de 16,9% à 31,9%.

3) - Des enveloppes budgétaires parfois surévaluées

Au cours des deux derniers exercices, plusieurs dotations en LFI ont été manifestement surévaluées. Sur le chapitre 37-60, les dotations initiales ont excédé d'environ 75% les dépenses, en 2002 comme en 2003. Toutefois, le non report sur 2003 des reliquats constatés à

la fin de l'exercice précédent ainsi qu'une dotation en LFI 2004 revue à la baisse contribuent à l'assainissement progressif de la gestion de ce chapitre.

Le cas du fonds de revitalisation économique (FRE)¹⁰², dispositif créé fin 1999, est encore plus significatif. En 2001, les dépenses n'avaient représenté que 17,6% de l'enveloppe initiale sur le titre IV et 3,1% sur le titre VI, ce qui n'a pas empêché l'administration de demander la reconduction de ces dotations en 2002. Celles-ci se sont à nouveau révélées trop optimistes, le taux d'utilisation de la dotation initiale ne dépassant pas 27% sur le titre IV et 17,3% sur le titre VI. Face à l'importance des crédits inemployés, le FRE a, de fait, servi de réserve financière, supportant une partie du poids de la régulation budgétaire pesant sur le budget de la ville. En 2003, sur le titre IV, la dotation initiale, pourtant réduite de moitié, n'a été que partiellement employée. Il convient de relever que ce dispositif n'est plus doté depuis 2003 (pour le titre VI) et 2004 (pour le titre IV) mais que des actions peuvent encore être financées à ce titre sur d'autres articles du budget de la ville.

B - LA GESTION DES CRÉDITS TRADUIT UNE MEILLEURE ADÉQUATION ENTRE CRÉDITS ET DÉPENSES

1) - Une réduction sur le long terme de l'écart entre les crédits ouverts en LFI et les crédits disponibles en gestion

De manière récurrente, les enveloppes réellement mises à la disposition du ministère de la ville en gestion différaient profondément de celles votées par le Parlement. Ainsi, encore en 2000, la loi de finances initiale ne représentait que 57,3% des crédits ouverts en gestion, ce qui limitait fortement la portée de l'autorisation parlementaire. Depuis 2001, on observe un rapprochement de ces deux enveloppes : l'écart n'est plus que de 15,2% en 2003. Cette évolution s'explique d'abord par la réduction du niveau des reports de gestion, elle-même liée à un taux de consommation des crédits plus élevé : les reports représentent seulement 18,5% de la dotation budgétaire initiale en 2003 alors qu'ils atteignaient 47,3% de celle-ci en 2000 (et, sur titre VI, près de deux fois le montant des crédits de paiement). Elle résulte aussi des annulations de crédits réalisées en 2002 et 2003 dans le cadre de la régulation budgétaire.

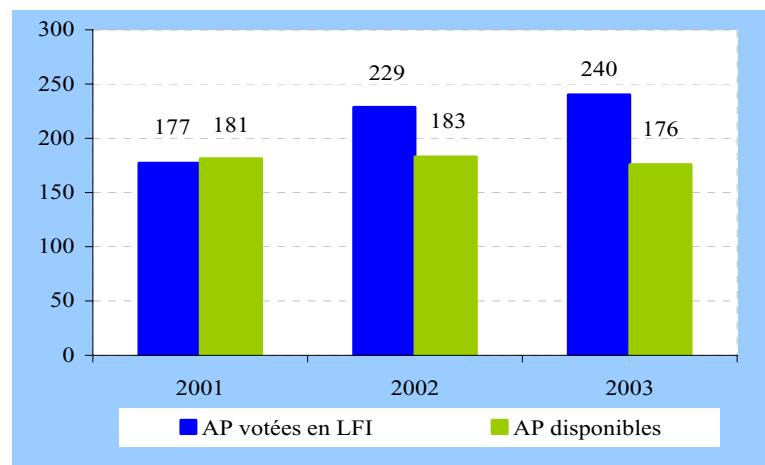
2) - Une évolution des crédits disponibles parfois contradictoire avec les objectifs affichés en LFI

La priorité accordée aux investissements dans les lois de finances initiales depuis deux ans ne se retrouve pas toujours dans les crédits réellement mis à disposition du ministère de la ville. Ainsi, en 2003, l'enveloppe d'autorisations de programme a été réduite de 47,5% en gestion, de 240 M€ à 162,7 M€, en raison notamment de deux annulations de crédits d'un montant total de 76,3 M€. Le graphique suivant montre que malgré l'augmentation de 35% de la dotation initiale entre 2001 et 2003, les autorisations de programme disponibles en gestion ont légèrement diminué, de 181 à 176 M€.

102 Articles 46-60 60 et 67-10 60

Graphique 23 - Ville - Evolution des AP votées et disponibles de 2001 à 2003

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

3) - Une augmentation du taux de consommation des crédits

En 2000 et 2001, il avait été observé que le niveau de dépenses n'avait pas suivi la forte augmentation des dotations du budget de la ville, d'où un taux de consommation des crédits relativement bas (respectivement 68% et 72,9%). La situation a évolué, comme le montrent les taux observés en 2002 (82,9%) et 2003 (81,1%). Encore ces taux bruts rendent-ils imparfaitement compte de l'augmentation du niveau de consommation des crédits. En 2002, sans le blocage de crédits en vue d'un report, qui a techniquement empêché leur utilisation, le taux serait de 92,3%. En 2003, la mise en place de crédits supplémentaires par la loi de finances rectificative du 30 décembre et le déblocage de crédits à la même période ont fait chuter le taux de consommation des crédits qui serait, après neutralisation de ces deux opérations, de 93%. Néanmoins, si la montée en puissance des programmes lancés au début des années 2000 (contrats de ville, programme de renouvellement urbain, adultes-relais) et la suppression de dispositifs présentant des niveaux de consommation faibles (FRE) ont entraîné une légère augmentation du niveau des dépenses, l'augmentation du taux de consommation des crédits résulte tout autant de la diminution des crédits disponibles.

4) - Un échelonnement annuel toujours aussi peu rationnel des dépenses

Le rapport public particulier de la Cour sur la politique de la ville publié en février 2002 avait relevé que l'essentiel des dépenses était réalisé au cours des derniers mois de l'année, en raison des délais de mise en place des crédits à l'échelon déconcentré et des procédures d'octroi de subventions. La délégation interministérielle à la ville (DIV) a, depuis lors, pris des mesures permettant un meilleur échelonnement des dépenses mais, au regard des données portant sur l'exercice 2003, la situation ne semble pas s'être pas améliorée puisque seulement 21,9% des dépenses annuelles ont été réalisées au premier semestre. Cette situation concerne particulièrement les titres III et IV.

C - LES DIFFICULTÉS DES OBJECTIFS PLURIANNUELS

1) - L'insuffisance des crédits d'investissement au regard des objectifs pluriannuels annoncés

Depuis plusieurs années, le ministère de la ville ne reçoit qu'une faible part des crédits de paiement prévus annuellement dans les documents budgétaires au titre des autorisations de programme des exercices précédents (services votés). Ainsi, en LFI, seulement 53 M€ ont été retenus pour 189,5 M€ mentionnés dans le « bleu » 2003. En ce qui concerne les mesures nouvelles, les crédits de paiement n'ont correspondu aux dotations théoriques qu'au prix d'une modification des clefs de répartition, avec un échelonnement sur trois ans au lieu de deux. De surcroît, bien que cette règle n'ait pas été officiellement modifiée, le montant des crédits de paiement retenu en LFI 2004 ne représente plus que 20% des autorisations de programme nouvelles avec un échelonnement sur au moins six ans.

Pour justifier une telle diminution des crédits de paiement, la direction du budget a longtemps tenu compte, à juste titre, de l'importance des reports de gestion mais aussi d'une sous-utilisation des crédits sur certains postes (par exemple le fonds de revitalisation économique). Cette méthode montre toutefois ses limites depuis deux ans dès lors que les reports tendent à diminuer et que les programmes de la politique de la ville montent logiquement en puissance.

2) - Des ruptures de paiement et des reports de charges

Cette situation a conduit, selon la DIV, à des ruptures de paiement en cours de gestion ainsi qu'à des reports de charges qu'elle évaluait à 8 M€ fin 2002 et à 40 M€ fin 2003. Il apparaît en tout état de cause que les marges de manœuvre du ministère de la ville en matière de crédits de paiement se sont fortement réduites au cours des exercices 2002 et 2003 et que les dotations annuelles deviennent incompatibles avec les objectifs de réalisation des principaux programmes pluriannuels, en particulier ceux concernant le programme de renouvellement urbain.

Annoncé lors du comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999¹⁰³, ce programme prévoyait une enveloppe pour la période 2001-2006 de 1 183 M€, dont 1 008 M€ en investissement. Or, fin 2003, le montant des autorisations de programme déléguées au titre de ce programme ne dépasse pas 30% de l'objectif global fin 2003, ce qui témoigne d'un retard à la moitié de la période théorique d'exécution de ce programme. Concernant les crédits de paiement, si l'on additionne les crédits ouverts en LFI sur le principal article concerné (67-10 30) depuis 2001, le montant total ne dépasse pas 8% de l'enveloppe pluriannuelle. Il convient de noter que ce programme se poursuivra, à partir de 2004, dans le cadre sensiblement différent du programme national de rénovation urbaine.

3) - Le dispositif des adultes-relais

Le CIV du 14 décembre 1999 a lancé le dispositif des adultes-relais en retenant un objectif de 10 000 postes en trois ans mais celui-ci est vite apparu hors de portée en raison d'un démarrage difficile. Néanmoins, il peut être observé une montée en puissance du dispositif caractérisée par une augmentation régulière du nombre de postes créés : 215 postes fin 2000, 1 498 fin 2001, 2 428 fin 2002 et 3 100 fin 2003.

¹⁰³ Modifié par celui du 1^{er} octobre 2001

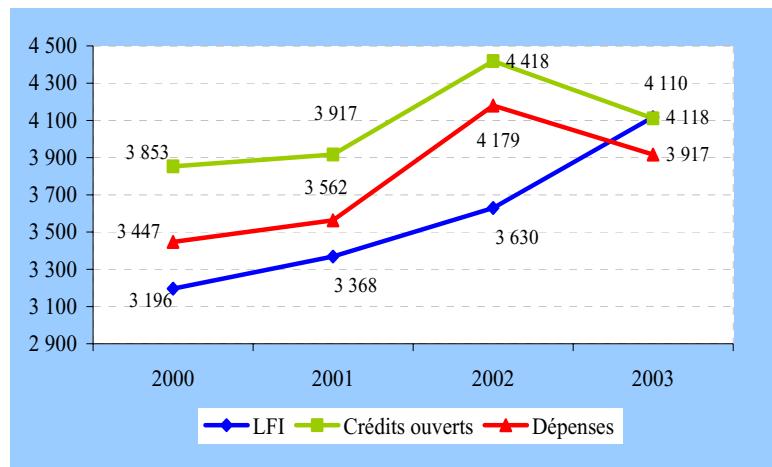
La procédure applicable reste d'une particulière complexité. Elle nécessite, à l'échelon déconcentré, une bonne coordination entre la préfecture de région, les préfectures de département qui signent les conventions et la trésorerie générale de région, qui paie selon la procédure de paiement sans ordonnancement préalable, pour que le nombre de conventions passées reste en adéquation avec l'enveloppe financière déléguée. Au niveau national, les remontées d'informations doivent également être rapides pour permettre de prévenir des dépassements de crédits ou de procéder à des ajustements entre régions. En 2003, comme lors des exercices précédents, la gestion des crédits a été maîtrisée parce que la régulation budgétaire a limité le nombre de postes d'adultes-relais à un niveau inférieur à ce qu'aurait pu permettre la dotation financière.

XI - MISES À JOUR CONCERNANT LES MINISTÈRES TRAITÉS DANS LES RAPPORTS SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES 2001 ET 2002

A - AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Graphique 24 - Affaires étrangères - Les crédits et les dépenses

En M€



Source : MINEFI

1) - Malgré une hausse en LFI, les crédits ouverts ont baissé en 2003

Les mouvements de crédit, traditionnellement importants au ministère des affaires étrangères, ont été particulièrement élevés en 2003.

Tableau 66 - Affaires étrangères - Mouvements de crédits

En M€

	2000	2001	2001/00	2002	2002/01	2003	2003/02
LFI	3 196,1	3 368,0	5,4%	3629,6	7,8%	4117,5	13,4%
LFR (ouvertures)	179,0	192,3	7,4%	324,1	68,5%	6,4	-98,0%
Annulations (y.c LFR)	- 4,4	-19,1	334,1%	-121,2	734,6%	-185,8	53,3%
Virements, transferts, répartitions, décrets d'avance	16,3	- 36,4	NS	-65,1	78,8%	-31,9	-51,0%
Fonds de concours	39,7	17,6	- 55,7%	15,5	-11,9%	15,2	-1,9%
Reports	426,2	394,3	- 7,5%	635,2	61,1%	188,8	-70,3%
Total des modifications	656,8	548,7	- 16,5%	788,5	43,7%	-7,3	-100,9%
Crédits ouverts	3 852,9	3 916,7	1,7%	4418,1	12,8%	4110,2	-7,0%
Crédits ouverts/LFI	+20,6%	+16,3%		+21,7%		-0,2%	

Source : MINEFI, Cour des comptes

Alors que les dotations étaient en forte croissance dans la LFI 2003 (+13,4%), les crédits ouverts ont été sensiblement réduits : -7% pour l'ensemble des crédits, et -5,5% pour les crédits ouverts hors contribution de la France au Fonds européen de développement (FED), rattachée

au budget du ministère depuis 2002. Cette évolution prolonge celle enregistré en 2002 sur les crédits hors FED qui avaient baissé de 2,4%.

En conséquence, le volume des crédits ouverts, *in fine*, est inférieur celui des crédits votés (-0,2%) alors qu'il était jusqu'à présent toujours très supérieur à celui des dotations initiales. Conséquence positive en termes comptables, les reports n'ont jamais été aussi réduits. Ils ne représentent plus que 4,6% de la dotation initiale contre 17,5% en 2002 (10,2% hors FED), 11,7% en 2001 et 13,3% en 2000. De même, le taux de consommation des crédits (dépenses nettes sur crédits ouverts) s'est accru, avec 95,7% contre 94,4% en 2002, 90,95% en 2001 et 89,46% en 2000.

La baisse des crédits disponibles est en partie compensée par un effet de change prix fortement positif, lié à la dépréciation du dollar, qui équivaut à une réduction de charges de 73,3 M€. Cette évolution diffère notablement des années précédentes, où l'effet de change prix avait été quasiment neutre en 2002, mais fortement négatif en 2001 (perte de 25 M€) et surtout en 2000 (perte de 66 M€). En termes réels cependant, si l'on tient compte à la fois de l'effet de change prix et de l'inflation en France, qui ne portent que sur une partie des crédits du ministère, la baisse des crédits disponibles est de 6,4% (-4,8% hors FED).

La contraction des crédits a créé des difficultés importantes pour le fonctionnement des services. Les moyens généraux, notamment, ont été amputés de 11% des crédits hors rémunérations et effet de change par rapport à la LFI. Les crédits d'équipement ont été réduits de 29% en crédits de paiement. Le chapitre de coopération internationale et développement a perdu 13,9% des crédits hors rémunérations et effet de change. Enfin, la mise en réserve de 17,3% des crédits du Fonds de solidarité prioritaire a contraint d'interrompre les paiements dès le mois de mai, le déblocage en août n'ayant permis de reprendre les paiements que jusqu'à la mi-octobre.

2) - L'effet d'affichage a été parfois privilégié

Des reports obligatoires ont été imposés, à même hauteur que l'an passé (103 M€), et se sont ajoutés à une régulation plus drastique. Ils ont engendré des transferts de charges sur le budget 2004.

Ainsi, en raison de la régulation des crédits, la France n'a pu honorer le dernier appel de fonds au FED au titre de 2003. La dette soumise à pénalités de retard s'élève désormais à 88,2 M€, et les pénalités de retard s'élèvent à 1,2 M€. Ce report de charges a permis d'afficher des dépenses en réduction sur l'exercice 2003, mais, s'agissant d'une dépense obligatoire, il devra être financé en 2004. Or, la dotation en LFI 2004 laisse prévoir une insuffisance de financement de 116 M€.

Le chapitre des « autres interventions de politique internationale » a enregistré des reports de charges complexes. Alors qu'un peu plus de 15 M€ restaient bloqués par la régulation des crédits, il a néanmoins été doté de 15 M€ à titre d'avance pour l'aide humanitaire d'urgence aux populations irakiennes. Un tel détour de procédure s'explique par la volonté d'exposer publiquement l'engagement de la France. Pour autant, cette aide n'a pas été versée à ses bénéficiaires en 2003. Un montant de 29,56 M€, resté bloqué jusqu'à la fin de l'exercice, a été reporté de façon anticipée en janvier 2004. Il a été utilisé pour régler la part du ministère dans le contentieux sur la construction du Parlement européen à Strasbourg et l'achat de son terrain, qui auraient dû être réglés en 2003. L'aide d'urgence de 15 M€ à l'Irak représente donc, elle aussi, un report de charge sur l'exercice 2004. Sur ce seul chapitre, les reports de charge atteignent ainsi près de 45 M€, sur une dotation initiale de 26 M€.

Enfin, alors que le ministère affiche sa satisfaction d'avoir contenu les dépenses du sommet du G8 à Evian en juin 2003 dans l'enveloppe prévue, avec des dépenses de 25,4 M€,

l'indemnisation des organismes et citoyens suisses lésés par les multiples contraintes de la réunion porte les frais pour le ministère à un total estimé entre 39,4 M€ et 43,4 M€, soit autant que le coût des deux sommets de la présidence française de l'Union européenne du deuxième semestre 2000, sans compter les dépenses imputées sur les budgets des ministères de l'intérieur (20,8 M€) et de la défense (14,6 M€), soit un coût du G8 de 75 à 78 M€.

Outre cette charge supplémentaire, non dotée en LFI 2004, le budget du ministère devra supporter la charge d'engagements pris en 2003 non dotés pour l'exercice 2004, en particulier 100 M€ pour la part revenant au ministère pour le Fonds mondial contre le SIDA, ainsi que la chaîne d'information internationale, dont le coût pour le ministère n'a pas encore été évalué.

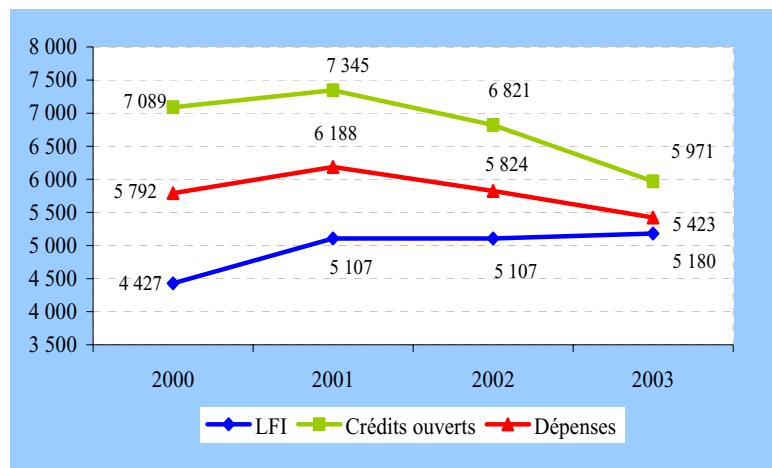
B - AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES

1) - Un budget de moins en moins représentatif des concours publics à l'agriculture

Avec un montant de crédits ouverts de 5 971 M€, le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales est un budget d'intervention dont les crédits relèvent essentiellement du titre IV. Cependant, les dépenses de ce budget ne représentent qu'une partie des concours publics à l'agriculture, estimés à plus de 29 Md€ en 2003 (aides des collectivités territoriales et dépenses fiscales non comprises). Une part importante de ces concours provient des financements communautaires versés directement aux offices d'orientation agricole, dont le montant est estimé pour 2003 à 10,2 Md€.

Graphique 25 - Agriculture - Crédits et dépenses

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

La réforme des conditions de gestion des aides structurelles européennes s'est traduite par une baisse notable du montant des crédits européens rattachés par voie de fonds de concours. En 2001, les aides structurelles de la Communauté européenne ressortissant au plan de développement rural sont définitivement passées du FEOGA Orientation au FEOGA Garantie et les paiements jusque-là effectués par les services de l'Etat ont été confiés au CNSEA.

Le montant des crédits rattachés par voie de fonds de concours a baissé de ce fait de 1 037,1 M€ en 2001 à 534,7 M€ en 2002 et 186,9 M€ en 2003.

2) - Le budget 2003 a été substantiellement affecté par les mesures de régulation

Tableau 67 - Agriculture - Crédits votés en LFI

	2000	2001	2002	2003	2003/2002	En M€
Titre III		1 829,5	1 933,0	1 946,2	+ 0,6%	
Titre IV	2 556,0	3 086,0	2 982,4	3 010,6	+ 0,9%	
Total DO	4 258,6	4 915,5	4 915,4	4 956,8	+ 0,8%	
Titre V	12,6	14,0	13,7	12,9	- 5,8%	
Titre VI	155,4	177,2	177,6	210,3	+ 18,4%	
Total DC	168,0	191,2	191,3	223,2	+ 16,6%	
TOTAL	4 426,6	5 106,7	5 106,7	5 180,0	+ 1,4%	

Source : MINEFI

Les mises en réserve de début d'année ont porté sur 3% des dépenses ordinaires, 11% des crédits de paiement et 9% des autorisations de programme ouverts en LFI. Les crédits de personnel et de dépenses jugées incompressibles ayant été relativement épargnés, le taux de régulation a été important sur certains chapitres jugés moins sensibles : 12% en moyenne sur les crédits de fonctionnement hors dépenses de personnel et notamment 17% sur le chapitre 34-97 des moyens de fonctionnement des services. La régulation a également touché 54% des crédits reportés de dépenses ordinaires et 73% des reports sur les dépenses en capital.

En outre, l'exécution du budget du ministère a été marquée par l'adoption de trois décrets d'avance pour un montant total de 283,2 M€, gagés par des annulations de même montant portant sur des crédits déjà mis en réserve : 22,2 M€ pour permettre la poursuite du financement provisoire du développement agricole, dans l'attente de la création de l'Agence de développement rural (ADAR) ; 249 M€ au bénéfice du fonds national de garantie contre les calamités agricoles, chargé de verser des indemnités aux agriculteurs victimes de la sécheresse ; 12 M€ sur le chapitre 31-90 – rémunération des personnels.

La rigueur budgétaire accrue qui a marqué l'exercice 2003 a entraîné une nette croissance du taux de consommation des crédits : 90,8%, contre 85,4% en 2002 et 84,2% en 2001.

Elle s'est accompagnée d'une diminution des effectifs budgétaires (de 31 202 en LFI 2002 à 31 098 en LFI 2003) et d'une baisse importante du taux de vacance, qui se traduit notamment dans la diminution de 4,6% des dépenses de vacations (chapitre 31-96) et la stabilité corrélative des dépenses de cotisations sociales (chapitre 33-90).

Dans les dépenses d'intervention, il a notamment été mis un terme à la croissance régulière des crédits alloués aux offices d'intervention agricoles (chapitre 44-53), qui ont été conduits à réutiliser les crédits mis en réserve ; la baisse des dépenses est particulièrement nette pour l'ONIVINS (de 124,7 M€ en 2002 à 52,9 M€ en 2003), l'OFIVAL (de 244,4 à 56,1 M€) et l'ONILAIT (de 83 à 68,8 M€).

Ces efforts rencontrent cependant des limites de deux ordres :

- d'une part, certaines dépenses d'intervention revêtent assez largement le caractère d'une dépense contrainte, pour laquelle le ministère n'a guère de marge de manœuvre : c'est le cas, notamment, des dépenses relevant de l'action éducative et culturelle, ou des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui feront peser un poids important sur le budget du ministère pendant plusieurs années ;
- d'autre part, on constate une sous-dotation de certains chapitres, et des reports de dépenses sur les exercices suivants : ainsi le chapitre 31-90 - rémunérations des

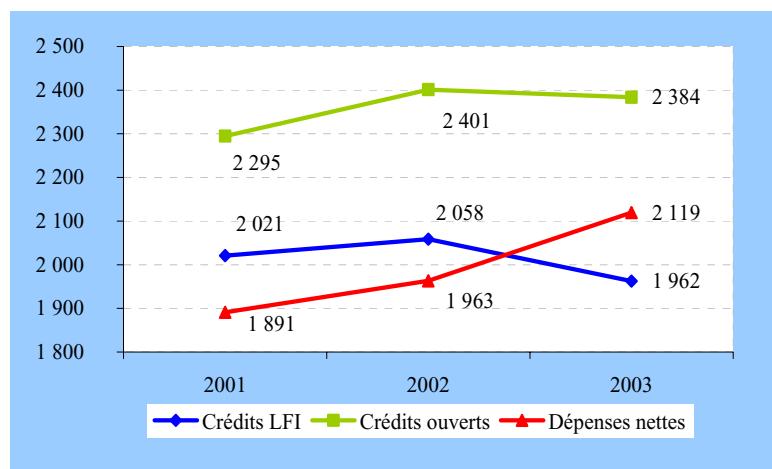
personnels, a-t-il été abondé en fin d'année de 12 M€ par décret d'avance et de 8,6 M€ par arrêté de répartition des charges communes ; sur les chapitres 34-97 et 44-70 qui finançaient concurremment, jusqu'en 2003, les dépenses d'analyses des services vétérinaires prescrites dans le cadre de la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles ovines et bovines, on constate au 31 décembre 2003 un retard de paiement de 53,2 M€ au seul titre des dépenses d'analyses vétérinaires, et de l'ordre de 69 M€ globalement sur les deux chapitres ; de même, 85,1 M€ ont été payés en février 2004 au titre des dépenses de l'apurement FEOGA 2003 (chapitre 44-53)¹⁰⁴.

C - CULTURE ET COMMUNICATION

1) - Un rééquilibrage des dotations en faveur des crédits d'entretien

Graphique 26 - Culture – Crédits et dépenses

En Md€



Source : MINEFI

L'exécution 2003 du budget du ministère de la culture et de la communication (MCC) a été marquée par une diminution de 41% du niveau des reports par rapport à 2002 (265 M€ contre 449 M€), qui s'explique par le profil d'exécution des chapitres d'investissement. Alors que la Cour soulignait depuis plusieurs années l'insuffisance des crédits ouverts sur les crédits d'entretien (chapitre 35-20) et critiquait le financement d'opérations ponctuelles sur les crédits d'investissements, le ministère a, pour la première fois, rééquilibré les dotations en faveur des premiers (+75,7% en dotation initiale sur le chapitre 35-20 et -79% sur le titre V).

Par conséquent, le taux d'exécution sur les chapitres d'investissement s'est sensiblement redressé à 71% sur le titre V contre 47% en 2002. Les reports ont diminué quasiment de moitié (227 M€ contre 431 en 2002), la plus grande partie de ceux-ci étant par ailleurs imputable à la régulation budgétaire (cf. infra).

Autre fait marquant, la « débudgeétisation » d'un nombre élevé d'emplois, transférés vers les établissements publics. Le budget du Musée du Louvre assurera désormais la gestion de 1 233 emplois (titulaires et contractuels) auparavant imputés sur le budget du ministère. Ce transfert a induit une diminution substantielle des dotations ouvertes sur les chapitres de rémunération (-22,9 M€ sur le chapitre 31-01 et -4,4 M€ sur le chapitre 31-03). En contrepartie,

¹⁰⁴ Il s'agit de l'apurement en 2003 de dépenses FEOGA des années antérieures à 2003 ; ce versement aurait donc bien dû être effectué en 2003.

les subventions versées à partir du chapitre 36-60 ont été réévaluées (+11% et +41 M€ pour le Musée du Louvre). Les charges de personnel (parties 31 et 33) représentent 16,2% des crédits ouverts (16,7% en 2002) au budget du ministère de la culture et 17,8% des dépenses (19,5%).

On peut également noter le transfert des dépenses informatiques (-976 320 €) et d'une quote-part des dépenses de fonctionnement (-1 845 855 €) de la présidence de la République, jusqu'alors prises en charge par le budget du ministère de la culture (chapitre 34-97), vers le budget des charges communes.

2) - La régulation budgétaire a augmenté les reports de crédit

Les obligations de report expliquent 91% des reports constatés au 31 décembre 2003 sur les chapitres d'investissement contre 82% en 2002 et 44% en 2000. Les mesures de régulation budgétaire représentent donc une contrainte de plus en plus forte sur l'exécution budgétaire.

D - ECOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

1) - L'excédent des crédits ouverts par rapport aux dépenses a été réduit

Le budget du ministère de l'environnement et du développement durable se présente sous un nouveau jour en 2003 : les critiques de la Cour des années précédentes sur l'excès des crédits ouverts par rapport aux besoins peuvent désormais être atténuées.

Les crédits mis à la disposition du ministre de l'environnement et du développement durable doivent être examinés à la fois sur le budget général et sur le fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)¹⁰⁵.

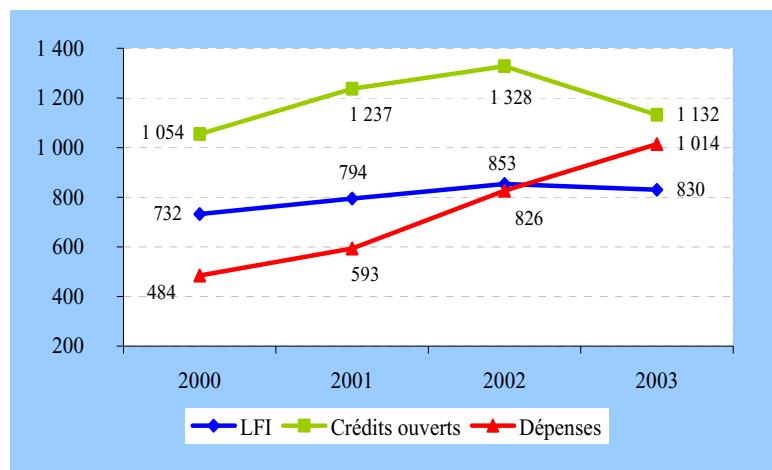
Le périmètre des crédits ouverts au budget général ne change pas en 2003 par rapport à 2002, alors qu'il avait fortement varié ces dernières années : attribution de subventions à l'ADEME à partir de 1999 en contrepartie de l'affectation au budget de l'Etat des ressources fiscales antérieurement affectées à cet établissement public, création du FNSE en 2000 et rattachement de l'IPSN¹⁰⁶ au ministère en 2001.

¹⁰⁵ Le contrôle de la Cour sur ce compte d'affectation spéciale, qui a fait l'objet d'un rapport adressé fin 2003 à la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2 de la LOLF, a montré que ces crédits étaient gérés comme ceux du budget général, sans spécialité particulière.

¹⁰⁶ Institut de protection et de sûreté nucléaire.

Graphique 27 - Ecologie et développement durable - Crédits et Dépenses (budget général)

En M€



Source : MINEFI, Cour des comptes

L'écart entre la LFI et les crédits ouverts s'est réduit (302 M€ au lieu de 475 M€ en 2002). Aux dotations d'autorisations de programme de la LFI se sont ajoutées 98 M€ qui restaient disponibles, pour l'ordonnateur principal, à la fin de l'exercice 2002, les dotations en cours d'exercice du « Fonds POLMAR » (+49,6 M€) étant de fait compensées par des annulations d'égal montant (-49,6 M€).

Cette augmentation en cours d'exercice des crédits de dépenses ordinaires et de dépenses en capital, qui représente encore 36% des crédits votés en LFI, est due essentiellement à l'importance des crédits reportés : 485,2 M€ au total, dont 118,9 M€ sur le FNSE.

Les autres mouvements en gestion sont pour l'essentiel :

- les transferts de crédits de rémunération du ministère de l'environnement et du développement durable vers les ministères qui gèrent certains de ses agents (-130,1 M€) ;
- les ouvertures de crédits sur le chapitre 57-10 « Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles » dit Fonds POLMAR (49,6 M€).

En 2003, les dépenses pour l'ensemble du budget général et du FNSE ont représenté 90% des crédits ouverts, contre 62% en 2002 et 48% en 2001, en raison à la fois de l'augmentation des dépenses et de la réduction des crédits.

Le Fonds POLMAR n'avait pas été doté en LFI 2003, alors qu'il l'avait été, pour de petits montants, en 2001 et 2002. Or, les catastrophes maritimes qui engendrent des besoins urgents se produisent souvent en fin d'année, à un moment où les possibilités de redéploiement des crédits sont particulièrement limitées. Dans la LFI 2004, 0,7 M€ de crédits, en autorisations de programme et en crédits de paiement, ont été ouverts sur ce chapitre.

Le FNSE a été doté de 61,4 M€ de crédits par la LFI 2003, alors que le montant des prélèvements sur les agences de l'eau a été arrêté à 81,6 M€. La part de ces prélèvements qui n'a pas été affectée au FNSE, soit 20,2 M€, l'a été au budget général. Ces crédits ont été augmentés de 118,9 M€ de reports de 2002 sur 2003. Le taux de consommation des crédits du FNSE s'est établi à 54,5%, contre 34% en 2002, sous le double effet de la stagnation des crédits disponibles par rapport à 2002 (+1%) et de l'augmentation des dépenses nettes (+ 64%).

La suppression du FNSE à compter du 1er janvier 2004 mettra fin à cette situation, la totalité des prélèvements sur les agences de l'eau étant affectée au budget général.

2) - Les créations d'emplois ont été plus limitées en 2003

Alors que les créations d'emplois avaient été fortes au cours des dernières années, elles ont été quasi-nulles en 2003 (deux emplois créés seulement).

Par ailleurs, le ministère, qui dispose de nombreux agents mis à disposition par divers organismes, réduit chaque année le nombre des mises à disposition gratuites en augmentant ses remboursements. En revanche, il ne réduit pas le nombre d'agents contractuels irrégulièrement mis à sa disposition par des établissements publics (gratuitement ou non). Par ailleurs, le ministère continue d'œuvrer à la résorption du travail précaire.

3) - Le FNSE est supprimé en 2004

La principale modification de la LFI 2004 est la clôture du FNSE en application de son article 21. En conséquence, sont ouverts au budget général les crédits nécessaires pour les dépenses ordinaires et en capital au titre de la politique nationale de l'eau, des milieux aquatiques et des zones humides, qui étaient imputées, jusqu'en 2003, sur ce compte d'affectation spéciale.

Hors changement de périmètre, la hausse des crédits en 2004 est de 2,7%, en tenant compte de l'ensemble des transferts provenant d'autres ministères.

E - EQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER

1) - Services communs

a) - Les crédits de nombreux personnels du ministère échappent au budget des « services communs »

La quasi-totalité des crédits du budget des services communs est consacrée aux dépenses de personnel. Ce budget a vocation à supporter les emplois gérés par le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (METLM) et les crédits de personnel associés, mais en réalité les crédits de nombreux personnels de l'équipement, tels que les agents de la mer, du tourisme, de la DGAC ou ceux des parcs de l'équipement, lui échappent ou n'apparaissent qu'en gestion.

b) - Le titre III a enregistré une croissance de ses dotations, alors que celles des titres V et VI étaient en repli.

Le budget « services communs » a augmenté de 1% par rapport à la LFI 2002.

Les emplois ouverts sur le budget « services communs » se sont élevés à 98 352, contre 99 126 en 2002, soit une baisse de 774 emplois. Les crédits de rémunération ont été par ailleurs abondés pour poursuivre la résorption des emplois précaires.

Les crédits de personnel des parties 1 à 3 du titre III ont baissé en LFI de 1,7% tandis que les crédits de titre III hors personnel (parties 4, 6 et 7) augmentaient de 20%. Cependant, à périmètre constant, compte tenu de l'inscription de 98,6 M€ de crédits de rémunération sur le chapitre d'expérimentation 37-30, les crédits de personnel ont en fait augmenté de 1% et les autres crédits de titre III n'ont progressé que de 2,4%

Tableau 68 - Equipement, services communs - Crédits initiaux

En M€

	LFI 2002	LFI 2003	Variation absolue	Variation relative
Titre III	4 163,1	4 212,3	49,2	+1,2%
dont crédits de personnel	3 607,5	3 643,0	35,5	+1,0%
Titre IV	1,5	1,2	-0,3	-20%
Titre V	10,0	5,2	-4,8	-47%
Titre VI	55,7	52,6	-3,0	-5,4%
Total en M€	4 230,3	4 271,3	+41,0	+1,0%

Source : MINEFI, Cour des comptes

c) - Les mouvements en cours de gestion ont modifié sensiblement le montant des crédits initiaux

Hors partie 2 du titre III (charges de pension, 976,7 M€), les mouvements affectant en cours de gestion le budget « services communs » correspondent à une majoration de 394 M€, soit 9,2% des crédits ouverts en LFI.

Les mouvements positifs ont été 148,6 M€ de rattachements par voie de fonds de concours, 113 M€ de reports, 9,7 M€ de répartitions et 160 M€ de transferts hors charges de pension. Par ailleurs, 37,3 M€ de crédits ont été annulés, dont 19,9 M€ sur le fondement de l'article 13 de l'ordonnance de 1959¹⁰⁷ et 17,4 M€ (en net) par la loi de finances rectificative.

Les reports de 2002 sur 2003 ont atteint 113 M€ soit 12% des crédits disponibles, en baisse par rapport à l'année précédente (15%) en raison de la régulation.

Au total, les crédits disponibles se sont établis à 3 688,6 M€, en baisse de 19,6 M€ (-0,5%) par rapport à 2002. Par rapport à la LFI, les crédits ouverts ont été réduits de 582,7 M€, soit -13,6%.

Les dépenses nettes ont été de 3 549,4 M€, en hausse de 1,2% par rapport à 2002.

d) - Certaines dotations en LFI excessives par rapport aux consommations prévisibles

La dotation initiale du chapitre 33-90 (cotisations sociales part de l'Etat) est manifestement surestimée depuis plusieurs années en LFI. En 2003, malgré une annulation, habituelle, de 2,3 M€ en LFR, au titre de l'abondement de la dotation globale de décentralisation, il subsiste 14,6 M€ de crédits sans emploi en fin d'exercice.

Le chapitre 34-96 (dépenses informatiques et télématiques) après avoir subi une annulation de 6,1 M€ au titre de la régulation budgétaire, conserve un reliquat de crédits sans emploi de 2,8 M€ en fin d'exercice.

Par ailleurs, pour la deuxième année consécutive, un virement de crédits de 690 000 € a été effectué du chapitre 31-94 (indemnités et allocations diverses) au chapitre 36-20 (subventions à Météo-France) afin de compléter le financement des conséquences indemnitaire de la fusion des corps issus de l'Ecole polytechnique à Météo-France, alors que cette mesure aurait dû être inscrite en LFI.

¹⁰⁷ Annulation par arrêté des crédits sans objet.

e) - La régulation budgétaire a été concentrée sur 15% du budget des services communs

La régulation a porté à la fois sur les crédits initiaux et les reports. Au total, 41,3 M€ de dépenses ordinaires (hors crédits de personnel) et crédits de paiement, et 5,8 M€ d'autorisations de programme ont été annulés.

Compte tenu de la part élevée de dépenses de personnel dans le budget « services communs », les annulations, qui représentent 1% des crédits initiaux, ont été concentrées sur les crédits hors personnels, déjà en baisse en LFI, qui ne représentent que 15% du budget.

Sur certains chapitres budgétaires, les annulations ont porté au total sur 28% - chapitre 44-10 (subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente) - voire 58% - chapitre 67-58 (recherche scientifique et expertise, subventions d'équipement, aides à l'équipement à caractère technique) - des crédits disponibles.

2) - Urbanisme et logement

a) - Une quasi-stabilité des crédits

Le budget de l'urbanisme et du logement est un budget à forte composante sociale. La plupart de actions qu'il finance ou qu'il contribue à financer indirectement sont orientées en faveur des personnes de condition modeste et aux faibles ressources.

Depuis quatre ans, le niveau des crédits inscrits à ce budget, tant en crédits ouverts qu'en crédits disponibles, est maintenu à un niveau relativement stable en dépit des régulations budgétaires successives et de la conjoncture budgétaire défavorable.

Ce budget présente cependant une structure très déséquilibrée. D'une part, les crédits inscrits chaque année sous le seul titre IV représentent environ 74% du budget et 77% des dépenses, et un seul chapitre (chapitre 46-40 qui retrace la contribution de l'Etat au financement de « l'aide à la personne ») regroupe à lui seul plus de 95% des crédits du titre. D'autre part, le titre VI regroupe l'essentiel du reste des crédits, eux-mêmes concentrés à 95% sur un seul chapitre (chapitre 65-48 consacré à « l'aide à la pierre »).

b) - Une politique du logement perturbée par la régulation budgétaire

Les reports de crédits imposés par les régulations budgétaires successives, et de plus en plus contraignantes, atteignent un niveau important. Toutefois, la disponibilité de ces crédits est très réduite du fait des mises en réserve très fréquemment suivies d'annulations par les lois de finances rectificatives (275 M€ en 2003 dont 255 M€ préalablement mis en réserve).

A cet égard, les crédits disponibles en 2003 n'ont pas permis au ministère de verser aux collectivités support des villes nouvelles la totalité des sommes qui devaient leur revenir au titre des subventions d'équilibre et des subventions pour différé d'amortissement des emprunts. Au 31 décembre 2003, la dette du ministère s'élevait à 844 000 € (contre 250 000 € en 2002). Le secteur locatif social a également pâti de cette situation puisqu'au 31 décembre 2003, la dette de l'Etat envers les organismes HLM s'élevait à 1,6 Md€.

3) - Transports et sécurité routière

Après avoir connu de nombreux changements de périmètre en 2001 et 2002, le budget des transports enregistre, en 2003, une diminution importante de ses crédits : le total des crédits votés qui atteignait 9,3 Md€ en 2002 a été ramené à 8 Md€. La différence s'explique pour

l'essentiel par la disparition des subventions aux services régionaux de voyageurs (1,5 Md€ en 2002 au chapitre 45-41 « subventions aux services régionaux de voyageurs à courte distance », les crédits correspondants étant inscrits au budget 2003 du ministère de l'intérieur (chapitre 41-56 « dotation générale de décentralisation », article 21 « régions »).

Sur le budget de l'intérieur, il n'est pas possible de distinguer les crédits relatifs aux transports (estimés à environ 1,7 Md€) de l'ensemble de la dotation générale de décentralisation versée aux régions, qui a atteint 2,2 Md€ en 2003.

En 2004, la plus grande partie des crédits du chapitre 41-56 « dotation générale de décentralisation » du budget de l'intérieur (doté de 6 Md€ en 2003) est portée en prélèvement sur recettes de l'Etat aux profit des collectivités territoriales, qui passe ainsi de 36 Md€ en LFI 2003 à 45 Md€ en LFI 2004, sans que l'Etat A de la loi de finances distingue les catégories de collectivités territoriales attributaires, a fortiori la ventilation par nature d'intervention, comme les transports collectifs de compétence régionale.

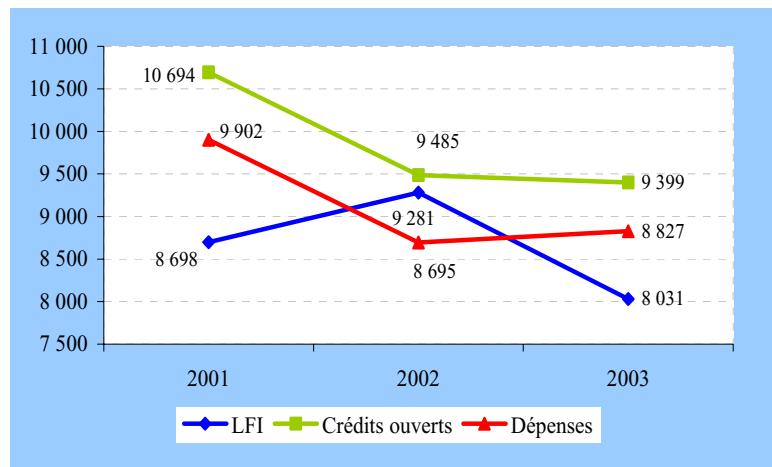
Tableau 69 - Transports et sécurité routière – Crédits et dépenses

En M€

	2001	2002	2002 (*)	2003	2003/2002(*)
LFI	8 698	9 281	7 775	8 031	3,3%
Crédits ouverts	10 694	9 485	9 485	9 399	-0,9%
Dépenses	9 902	8 695	8 695	8 827	1,5%

(*) Des crédits ouverts par la LFI 2002 ont été soustraits de ceux ouverts sur le chapitre 45-42 "Subventions aux transports de voyageurs à courte distance" afin de rendre les montants de crédits ouverts en 2002 puis en 2003 comparables

Source : MINEFI, Cour des comptes



a) - La régulation budgétaire a conduit à une meilleure adéquation des crédits aux besoins

La régulation budgétaire (qui n'a pas touché les crédits d'intervention en faveur du système ferroviaire et du STIF¹⁰⁸ et a relativement épargné les crédits d'entretien et de réhabilitation des routes) a conduit à une meilleure adéquation des crédits aux dépenses en 2003 sur la plupart des chapitres. Le taux de consommation s'est élevé à 94% pour les dépenses ordinaires et les dépenses en capital (contre 92% en 2002) et le taux d'utilisation des autorisations de programme à 84% (contre 78% en 2002). Fait exception le chapitre 63-44 (subventions aux transports interurbains) pour lequel, si les crédits de paiement ont été consommés, les autorisations de programme n'ont en revanche été utilisées qu'à 47%,

108 Syndicat des transports d'Ile de France.

traduisant le retard pris dans les grands projets ferroviaires que sont le TGV Est et la liaison Perpignan-Figueras.

b) - Les fonds de concours et la réforme de la procédure des autorisations de programme provisionnelles

Le budget des transports et de la sécurité routière bénéficie du rattachement de nombreux fonds de concours. Le dispositif des autorisations de programme provisionnelles (APP) utilisé pour ce faire, critiqué à plusieurs reprises par la Cour, a pris fin au 1^{er} janvier 2003 : le nouveau dispositif prévoit l'ouverture d'autorisations de programme en bonne et due forme dans le respect des prévisions de recettes présentées au Parlement et après vérification par l'ACCT que le tiers concerné s'est bien engagé à verser les fonds. L'apurement des anciennes APP n'a toutefois pas eu lieu : l'arrêté devant constater leur montant par chapitre et procéder à l'ouverture des 1 667 M€ d'autorisations de programme budgétaires correspondantes n'a pas encore été pris.

c) - Des mouvements de crédits critiquables

Un virement de 19 M€ effectué fin novembre du chapitre 53-46 (réhabilitation routière) vers le chapitre 53-22 (aides aux programmes aéronautiques civils) est critiquable. En effet, tout d'abord, l'exécution du chapitre d'origine s'en est trouvée fortement contrainte, conduisant à des reports de charges sur 2004 : 23 M€ de factures n'ont pu être payées faute de crédits et constituent des dettes exigibles dont l'Etat devra probablement s'acquitter avec des intérêts moratoires. De plus, le virement effectué avait pour objectif de mettre en réserve des crédits pour 2004 pour le chapitre de destination. Or la connaissance de longue date des besoins en crédits de paiement nécessaires sur ce chapitre aurait commandé de les prévoir en LFI 2004 (dont la sincérité peut dès lors être mise en cause), quitte à le faire par amendement.

Un transfert de 13,7 M€ d'autorisations de programme et de 4,1 M€ de crédits de paiement a été effectué en septembre 2003 du chapitre 63-44 sur le budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, pour le financement du programme exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse, qui préfigure le futur programme d'intervention territoriale de l'Etat (PITE). En l'état des informations disponibles, il n'est pas possible de déterminer si le maintien de la nature de la dépense (conformément à l'article 14 de l'ordonnance organique de 1959) a bien été respecté lors de ce transfert. Au-delà de cette question de régularité, il y a lieu de s'interroger sur l'information donnée au Parlement quant à la destination des dépenses inscrites aujourd'hui au PEI, demain au PITE, programmes alimentés par d'autres départements ministériels.

Les pratiques d'engagements sans crédits, fréquentes par le passé lors de la signature de conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales, avaient cessé d'être observées en 2001-2002 grâce aux efforts de la direction des transports terrestres, de la direction du budget et du contrôleur financier. L'exercice 2003 a vu un nouvel exemple de ces errements. Le 8 septembre 2003, le préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, a engagé l'Etat, par la signature du contrat d'agglomération de Lyon, à financer à hauteur de 50 M€ des projets de transports collectifs, sans engagement comptable préalable.

4) - Mer

a) - L'exécution du budget en 2003 traduit une apparente normalisation

Cette apparente normalisation est illustrée par l'augmentation du taux de consommation des crédits ouverts (95,5% soit +4,5% par rapport à 2002, dont +32% pour le titre V et +40%

pour le titre VI) et la diminution significative des reports qui passent de 90 M€¹⁰⁹ à un montant reportable de 50 M€.

La multiplication des transferts et virements intervenus en 2003 atteste néanmoins des difficultés de financement rencontrées pour des opérations qui n'avaient pas été correctement dotées en loi de finances initiale et a accru les difficultés de l'exécution de certains chapitres tels les chapitres 46-32, 53-30 et 63-30.

b) - Des crédits annulés qui n'étaient pas sans objet

La régulation budgétaire mise en œuvre en 2003 a, par ses modalités et son calendrier plus que par son ampleur, profondément perturbé l'exécution budgétaire, notamment pour les dépenses de fonctionnement déconcentrées. Elle a conduit à des reports de projets dans des domaines qui engagent la sécurité et a engendré des dettes vis-à-vis des ports, et, dans une moindre mesure, des collectivités territoriales.

Ce dernier constat confirme l'observation de la Cour sur le décret d'avance du 16 juin 2003¹¹⁰ qui portait annulation de crédits sur le chapitre 53-30 de cette section budgétaire : l'exécution de ce chapitre, et l'importance des dettes s'y rattachant à la fin de l'exercice, montrent que les crédits annulés ne pouvaient être considérés comme étant devenus sans objet.

c) - Un décalage préoccupant entre dotations initiales et engagements de l'Etat

L'exécution 2003 se caractérise par une déconnection croissante entre les autorisations de programme et les moyens de paiement, notamment dans l'exécution des contrats Etat régions, et par l'inadéquation constatée entre certaines dotations initiales et les obligations de l'Etat. Cette situation doit être soulignée dans une double perspective :

- Celle de la situation financière et la compétitivité des ports qui doivent supporter la charge de trésorerie correspondant au retard de paiement de l'Etat ;
- Celles de la sincérité de la LFI au moment où, d'une part, les ports d'intérêt national et les écoles nationales de la marine marchande sont inclus dans le champ du projet de loi relatif aux responsabilités locales, et où, d'autre part, le budget initial 2005 devrait faire l'objet d'une justification au premier euro de ses dotations dans le cadre de la LOLF.

5) - Tourisme

a) - Des priorités affichées dans un secteur économique important dont le contexte est difficile

Le secteur du tourisme revêt une grande importance dans l'économie française notamment en termes d'emplois et de balance des paiements ainsi que pour l'aménagement du territoire. En raison de divers évènements, il se trouve actuellement confronté à d'assez fortes incertitudes liées au contexte international (terrorisme, conflits armés, épidémies) ou national (pollution, aléas climatiques, conflits sociaux, évolution de la durée du travail).

Dans ce cadre, deux priorités ont été données par le législateur à la politique du tourisme :

¹⁰⁹ Dont 72 M€, soit 80% au titre des obligations de report.

¹¹⁰ Cf. rapport de la Cour sur les décrets d'avance de l'exercice 2003 présenté au Parlement en fin d'exercice 2003 en application de la LOLF.

- d'abord la promotion à l'étranger de la destination France pour conserver à la France sa première place mondiale en matière de fréquentation touristique et améliorer la valorisation des produits obtenus de cette activité ;
- ensuite les contrats de plan Etat-régions qui font essentiellement appel au titre VI, et dont beaucoup connaissent maintenant une montée en puissance des réalisations ; l'accent a donc été mis en 2003 (comme en 2004) sur les crédits de paiement (+54,9%) alors que les autorisations de programme restaient stables (+1%).

b) - Un budget modeste et partiel

Le budget du secrétariat d'Etat au tourisme est un budget modeste dans son montant et son évolution. Il représente globalement 75,3 M€ en LFI 2003 en crédits de paiement (dépenses ordinaires et en capital) et n'a augmenté que de 0,8% par rapport à la LFI 2002 (une baisse a été votée en 2004).

C'est aussi un budget à structure simple puisqu'il ne comprend que trois titres (III, IV et VI) dont deux ne comportent qu'un seul chapitre (44-01 pour le titre IV et 66-03 pour le titre VI). Dans le cadre de la LOLF il y aurait un seul programme décliné en trois actions.

Il convient toutefois de souligner, comme l'a déjà fait la Cour, que le fascicule budgétaire consacré au tourisme est loin de rassembler l'ensemble des dépenses de l'Etat en faveur de ce secteur. Ce constat aurait pu conduire à la création d'une mission interministérielle à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF. En raison de l'unicité de programme et du fait que les actions des autres ministères ne font pas l'objet d'individualisation budgétaire (d'ailleurs beaucoup des incitations publiques sont de nature fiscale), cette éventualité n'a pas été retenue. Il n'en reste pas moins que la conduite de la politique publique (y compris celle menée par d'autres acteurs comme les collectivités territoriales) dans ce secteur important économiquement et sensible aux fluctuations, nécessite une meilleure connaissance qui a conduit la direction du tourisme à engager une démarche d'enquête transversale.

c) - Une gestion perturbée par la régulation budgétaire

La régulation a eu un impact important sur la gestion de l'exercice. 17,4 M€ (23% des crédits initiaux et 17,7% de ces derniers majorés des reports) ont été globalement mis en réserve par trois décisions de février, mars et avril. Les « dégels » partiels de juillet et novembre ont laissé subsister un blocage résiduel de 2,8 M€ en fin d'année. Quant aux annulations (8,3 M€), elles ont représenté 11% des crédits votés en LFI. Dans ce contexte, les principales difficultés rencontrées par la direction du tourisme concernent les crédits de paiement des contrats de plan Etat-régions du titre VI. Malgré l'importance des reports de crédits (110% des crédits initiaux) et l'augmentation substantielle des crédits ouverts en LFI (+54,9%) s'agissant d'une action prioritaire de la politique du tourisme, des demandes de délégations émises par des ordonnateurs secondaires pour verser les subventions prévues en fonction de l'avancement des travaux, après attestation de service fait, n'ont pas été satisfaites.

Le taux de consommation des crédits a augmenté en 2003 pour atteindre 93,1% globalement (+24,5%). Les taux ont été particulièrement élevés en dépenses ordinaires (97,9%) et plus faibles en dépenses en capital, étant précisé que le taux relevé pour ces dernières, de 78%, est en augmentation de 45,5% par rapport à celui de 2002. On peut rapprocher la constatation d'une moindre consommation en investissement de la remarque précédente sur la gestion difficile des crédits de paiement du titre VI en raison des mesures de régulation budgétaire.

d) - Une réflexion sur les organismes périphériques sous tutelle

Le secrétariat d'Etat au tourisme s'appuie pour mettre en œuvre sa politique sur des organismes relais (GIE, GIP, EPA, associations) dont le financement figure au titre IV de son budget. Cette notion de partenariat est d'ailleurs réaffirmée dans le programme « tourisme » élaboré dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LOLF. Certains de ces organismes associés, parmi les plus importants (Maison de la France, ONT, AFIT par exemple) connaissent des difficultés ou soulèvent des questions sur leurs statuts et leurs missions. Le secrétariat d'Etat a engagé une démarche d'inspection dans ce domaine afin d'asseoir sa réflexion et d'éventuelles propositions de réforme qui pourraient notamment porter sur le regroupement de plusieurs structures.

F - BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE (BAAC)

La plupart des problèmes structurels déjà soulignés par la Cour¹¹¹ ont tendance à s'amplifier en 2003. A cela s'ajoutent les difficultés issues de la mise en œuvre de la LOLF.

1) - Le fonds de roulement diminue malgré une hausse significative des recettes en 2003

La différence entre recettes d'exploitation (1 374,8 M€) et dépenses (1 403,7 M€) a dégagé un solde d'exploitation négatif de 28,9 M€. Compte tenu des opérations en capital, l'exercice s'est soldé par une diminution du fonds de roulement de 34,7 M€. Le déficit affiché reste donc important, et cela malgré l'intégration de produits exceptionnels au titre du mécanisme correcteur¹¹² des redevances pour 2003. L'explication de ce déficit réside aussi bien dans l'évolution des recettes que dans celle des dépenses du BAAC.

Après deux années de légère baisse du trafic, celui-ci, exprimé en « unités de service » a augmenté en 2003 de 4% par rapport à 2002 pour la redevance de route, mais diminué de 1,4% pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA). En conséquence, les recettes propres du BAAC ont été inférieures de 2,4% à celles prévues en LFI. Elles ont toutefois progressé de 10,6% par rapport à 2002, essentiellement en raison d'une augmentation des taux pratiqués.

Le déficit du BAAC, et le niveau d'endettement particulièrement élevé, démontrent à la fois l'absence de souci de maîtrise des coûts et l'incapacité de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à piloter ses dépenses en cours d'année, en fonction des recettes attendues.

2) - L'endettement continue de progresser

En 2003, l'autofinancement s'est établi à presque 160 M€, en diminution de près de 10%. Cette évolution est essentiellement compensée par un accroissement du niveau de l'emprunt à 126 M€, soit +14,6%, qui résulte d'une absence d'effort de compression des coûts en LFI, que la situation financière du BAAC et le contexte budgétaire général auraient pourtant nécessité. L'encours de la dette atteint ainsi un niveau record de 761,2 M€, qui devrait encore augmenter, notamment avec la privatisation probable d'Aéroports de Paris (engendrant pour le BAAC l'obligation de payer environ 30 M€ d'investissements annuellement, alors que l'avance était effectuée jusqu'à présent par ADP).

¹¹¹ Dans la synthèse sur le budget annexe et le FIATA (fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien), qui figure dans le RELF 2002.

¹¹² Le mécanisme correcteur consiste à mesurer l'écart, pour une année n, entre les recettes collectées et les coûts réels de l'assiette des recettes, et à reporter cet écart en n+2.

3) - Les coûts ne sont pas maîtrisés

En exécution 2003, les charges d'exploitation courantes ont augmenté de 9,3% (de 1 084,6 M€ à 1 184 M€), soit une croissance presque deux fois plus forte qu'en 2002 (et environ le double de l'augmentation prévue en LFI). Les charges de personnel totales représentent environ 65% de ce total. Elles augmentent en 2003 de 4,4%, 43% de cette augmentation n'étant pas expliqués par les effets du protocole triennal du 7 décembre 2000 pour la navigation aérienne.

Les dépenses de fonctionnement (hors personnel, amortissement et provisions) connaissent en 2003 une augmentation de près de 20% (de 351,5 M€ à près de 420 M€). Face à cette hausse importante depuis deux ans, la DGAC n'a pas tenté de freiner l'augmentation des autres charges pour maîtriser les dépenses totales. Ceci est dû à l'effet déresponsabilisant du mécanisme correcteur, qui permet d'ajuster les recettes aux coûts en fin d'année. Encore cette hausse n'incorpore-t-elle pas le mécanisme correcteur de la RSTCA pour 2001 (ce qui aurait encore augmenté les charges exceptionnelles de près de 23 M€).

On note, par ailleurs, une progression considérable des frais judiciaires, de 1,6 à 13,7 M€, qui résulte de deux jugements défavorables à la DGAC sur des affaires nouvelles (non liées aux contentieux sur la RSTCA, qui ne sont toujours pas réglés).

4) - Les reports de crédits restent élevés

Pour les dépenses d'exploitation, les prévisions de reports pour 2004 se situent à un montant presque identique à celui de 2003 : près de 50 M€.

Pour les dépenses de capital, la situation reste préoccupante. Le taux de consommation des autorisations de programme s'élève en 2003 à 81%, soit nettement plus que l'année passée. En conséquence, fin 2003, les reports diminuent (à 53,9 M€), mais ils constituent encore le quart des crédits votés en LFI. S'agissant des crédits de paiement, 64,6% des crédits ouverts ont été consommés, soit plus qu'en 2002 (62%). Le niveau total des reports diminue légèrement à 56,4% des crédits votés en LFI mais reste considérable.

5) - La présentation de la situation financière du BAAC en LFI comme en loi de règlement reste déconnectée de la situation réelle.

Le mécanisme correcteur RSTCA est négatif en 2003, comme en 2002. Ce solde en défaveur de la DGAC provient à la fois d'une mauvaise estimation des prévisions de recettes par la direction de la navigation aérienne, et d'une sous-estimation volontaire des dotations aux provisions. Ces écarts ne peuvent se lire directement par comparaison avec la loi de finances.

RECOMMANDATION : *L'absence de présentation en LFI des coûts analytiques associés à chaque redevance ne permet pas au Parlement d'exercer un véritable contrôle de l'autorisation budgétaire. La Cour estime que cette information devrait figurer à l'avenir dans la LFI.*

En loi de règlement, les écritures comptables qui correspondent aux mécanismes correcteurs sont des soldes provisoires. Les soldes réels, calculés après la clôture, n'apparaissent pas en comptabilité, ce qui affecte l'interprétation du résultat comptable.

6) - Le mécanisme correcteur fausse de plus en plus la présentation de la situation économique et financière du BAAC

La DGAC a décidé, début 2004, de renoncer à récupérer le mécanisme correcteur 2001 (11,7 M€) et demandé à renoncer à celui de 2002 (3,2 M€), ce qui la conduit à diminuer ses coûts du même montant, via une mise en réserve de crédits de 11,7 M€.

Il eût été préférable de prendre une telle décision avant le vote de la loi de finances afin de traduire en LFI la diminution des dépenses. L'option choisie permet à la DGAC d'accumuler des reports, et de récupérer éventuellement ces recettes lorsque la conjoncture sera plus favorable.

La DGAC a, par ailleurs, proposé pour l'avenir que le mécanisme correcteur puisse être étalé sur quatre ans. Cette option, détaillée dans un projet de décret en Conseil d'Etat, offre l'avantage d'étaler la charge pour les compagnies aériennes dans une conjoncture durablement défavorable mais risque à la fois de renforcer l'utilisation de l'emprunt comme variable d'ajustement et d'accroître encore l'opacité du mécanisme correcteur.

7) - Le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)

L'exercice 2002 avait pour la première fois présenté un déficit, de 7,6 M€, la situation constatée jusqu'en 2001 (dynamisme de la recette et difficulté à mettre en œuvre les programmes de dépenses) s'étant inversée. En 2003, on assiste à un retour à l'équilibre, avec des recettes constatées qui ne sont que légèrement inférieures aux prévisions.

L'avenir proche du FIATA sera marqué par la création, en 2004, d'un « troisième étage » complétant ses deux missions actuelles (péréquation, financement des dépenses de sécurité et de sûreté) : le soutien à l'outre-mer (disposition issue de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003). Cette évolution risque d'affecter encore davantage la cohérence globale du FIATA.

G - SPORTS

La régulation budgétaire a constitué le principal événement de la gestion 2003. Elle s'est traduite en fin de gestion par l'annulation de 29 M€ de crédits (dont 87% sur le titre IV) et par la mise en réserve, en dotation et en reports, de 3,7 M€ de crédits de paiement. A 33 M€, cette diminution des moyens représente 8% des crédits initiaux (7% pour la régulation 2002).

Compte tenu des autres mouvements de la gestion (abondements et rétablissement de reports), la réduction réelle des autorisations de dépenses s'établit finalement à 10 M€.

Elle a été d'autant moins pénalisante pour les actions stratégiques du ministère que le FNDS¹¹³, principal soutien de la politique sportive, n'a pas été régulé et qu'il dispose, avec ses reports, d'une masse de crédits disponibles de 390 M€, dont 22,1 M€ de plus values, proche du budget initial du ministère (404 M€).

Cependant, la vie quotidienne des services a sans doute été davantage perturbée par la régulation qu'en 2002 : resserrement des conditions d'exécution sur le titre III (surtout pour les services extérieurs) ; différés d'investissement (en AP essentiellement) pour le titre V (en 2002, la modulation de la régulation budgétaire entre les titres V et VI avait été moins pénalisante que la taxation par titre séparé choisie en 2003) ; réduction de plus de 28% des crédits initiaux du

113 Fonds national pour le développement du sport.

seul chapitre du titre IV ; enfin, persistance des incertitudes sur la régulation des reports en capital.

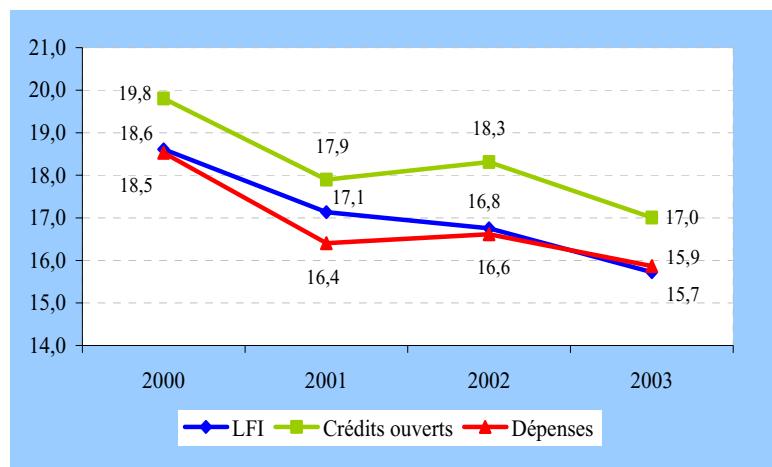
H - TRAVAIL

Le budget du travail pour 2003 est le dernier des trois exercices affectés par l'externalisation des compensations d'exonérations générales de cotisations sociales, prises en charge par le FOREC.

1) - Des dépenses en baisse de 4,5% par rapport à 2002

Graphique 28 - Travail - Crédits et dépenses

En Md€



Source : Cour des comptes

a) - La gestion de la politique de l'emploi : un effort de maîtrise du nombre des emplois du ministère

Les dépenses de personnel (360,1 Md€) ont augmenté de 3,4% par rapport à 2002. Le nombre des emplois du ministère (section travail) a diminué de 135 agents, passant de 10 370 agents fin 2002 à 10 235 fin 2003. La titularisation des contractuels, engagée depuis 2001 pour la catégorie A, se poursuit, de même que la résorption de l'emploi précaire de catégorie C. Il restera, fin 2004, 25 agents techniques FSE¹¹⁴ à régulariser.

Les dépenses de fonctionnement hors personnel (176,3 Md€) ont augmenté de 12,8% par rapport à 2002, principalement en raison de l'augmentation des dépenses de l'administration centrale (62,1 Md€, soit + 22,9% par rapport à 2002).

La subvention (fonctionnement et équipement) versée à l'ANPE (1 137,2 Md€) représente 7,1% de la totalité des dépenses du budget du travail.

b) - Une formation professionnelle sans grand changement

En 2003, il y a eu peu d'évolution dans le financement de la formation professionnelle, excepté le transfert aux régions des primes des contrats d'apprentissage, inclus dans la dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Le

¹¹⁴ Fonds social européen.

chapitre de financement de la formation professionnelle a supporté à lui seul 52% des annulations de crédits intervenues en cours de gestion sur les chapitres d'intervention du budget du travail (-164,5 M€ sur -314,8 M€), en particulier concernant les compensations d'exonération des cotisations sociales des contrats d'apprentissage (-114,6 M€).

c) - Les aides à l'emploi dans le secteur marchand n'ont pas été consommées en totalité

Les emplois jeunes demeurent le premier dispositif en volume de dépenses (1,7 Md€), même si les effectifs en fin d'année (134 278) sont inférieurs aux prévisions de la LFI (160 000). Le Gouvernement ayant décidé de mettre fin progressivement au dispositif, le nombre de bénéficiaires devrait se réduire à environ 70 000 à la fin de 2004, la dotation en LFI 2004 (1,5 Md€) correspondant à la mise en œuvre de l'épargne consolidée pour la cohorte 2002 et des conventions plurianuelles dégressives pour la cohorte 1999.

Les crédits ouverts pour les aides à l'emploi dans le secteur marchand ont été moins consommés que ceux destinés aux emplois aidés dans le secteur non marchand, en raison de la dégradation de la situation du marché de l'emploi. Alors que la nouvelle priorité de la politique gouvernementale, exposée notamment lors de la table ronde de mars 2003, portait sur la relance des contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand, les crédits ouverts en LFI pour les CIE (primes et exonérations) n'ont été consommés qu'à 63,9% et la dépense a diminué de 703,9 M€ en 2002 à 309,5 M€ en 2003 (- 56%). De même, la dotation en LFI de 200 M€ pour le soutien aux jeunes en entreprises (SEJE), mesure instituée en 2002 et gérée par l'UNEDIC, n'a été consommée qu'à 72,3%.

En revanche, la demande est restée forte pour les emplois en secteur non marchand, contrats emploi solidarité (CES) et surtout contrats emploi consolidé (CEC), les dépenses pour ces derniers atteignant pour la première fois 1 Md€. Pour les CES, la dotation en LFI, qui avait diminué de 72,4% par rapport à la LFI 2002, a dû être augmentée fortement en cours de gestion : les crédits ouverts ont été portés de 279,5 M€ en LFI à 817,5 M€ et le montant des dépenses s'est élevé à 803 M€. Alors que la LFI prévoyait 160 000 CES, il en a été réalisé 252 295 sur l'année.

La dotation inscrite en LFI (952,1 M€) pour la garantie de ressources des travailleurs handicapés, insuffisante comme les années précédentes, a été abondée de 86,1 M€ par virement de crédits.

d) - Les compensations d'exonérations de cotisations sociales ciblées sont en baisse de 5,2% par rapport à 2002

En 2003, ne restent à la charge du budget du travail que les mesures ciblées d'exonération de charges sociales, qui sont globalement en baisse de 5,2% par rapport à 2002. Cette diminution s'explique par la progression du nombre d'entreprises passées aux 35 heures, dont les allégements de charges sont pris en charge par le FOREC en 2003. En revanche les dépenses liées aux exonérations dans les DOM ont presque quadruplé au cours des quatre dernières années, passant de 187,5 M€ en 2000 à 721,6 M€ en 2003.

Comme les années passées, les dépenses en faveur de la promotion de l'emploi (70,5 M€) se sont situées en deçà des dotations initiales (85,2 M€), en particulier pour l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles.

e) - Retrait d'activité : progression des pré-retraites progressives

Les dépenses liées aux préretraites progressives se sont élevées à 409 M€, en hausse de 13,7% par rapport à 2002, le nombre de conventions conclues en 2003 (15 940) ayant dépassé les prévisions, qui étaient de 10 000 dans la LFI. Le stock au 31 décembre 2003 représente 49 706 bénéficiaires. La dotation de 190,7 M€ en LFI a bénéficié de 14,1 M€ de reports et de 58,2 M€ de fonds de concours des entreprises ; comme les années précédents, la prévision de ces derniers avait été largement surestimée en LFI (113,4 M€) par rapport au montant effectivement rattaché. L'insuffisance de crédits a été couverte par décret d'avance (28,4 M€) et un mouvement interne de 132,0 M€.

En revanche, pour les cessations d'activité de certains salariés (CATS), la dépense en 2003 (96 M€) n'a représenté que 66,8% des crédits inscrits en LFI (143,6 M€), avec la signature de 8 995 conventions au lieu des 10 225 prévues en LFI.

Le fonds de solidarité a reçu un montant de subvention de l'Etat de 1 299 M€ sur un total de recettes de 2 483,8 M€, face à un total des dépenses arrêté à 2 510,2 M€ dans ses comptes financiers 2003. Au 31 décembre, son fonds de roulement était de 77,7 M€, inférieur à celui de 2002 (104,1 M€) et 2001 (91,4 M€) mais supérieur à celui de 2000 (56,2 M€).

2) - La régulation budgétaire en 2003 a été significative

Pour le budget du ministère du travail, la mise en réserve a porté à la fois sur les crédits ouverts en LFI et sur les reports de 2002, pour un montant qui a culminé à 1 046 M€ à fin avril (877,9 M€ de reports et 168,1 M€ de crédits LFI), soit 6,6% de la dotation initiale. La régulation a même inclus, jusqu'en juillet, 54 M€ de crédits non budgétaires, des fonds de concours du FSE destinés au financement de l'assistance technique, qui auraient dû en être exclus.

La sortie de cette régulation s'est effectuée de façon progressive au second semestre, le solde des crédits de LFI et de reports mis en réserve, qui était encore de 873,3 M€ fin septembre, étant réduit à 142,4 M€ fin octobre. La fin de gestion a été marquée par le « dégel » des 5 M€ qui restaient bloqués pour l'AFPA et la notification au ministère d'une obligation de report de 27,2 M€ sur les chapitres de fonctionnement. La régulation a eu pour effet de purger un volume important de reports.

L'exécution des chapitres d'intervention se caractérise par un degré élevé de fongibilité, les mouvements internes, qui ont porté sur 2,4 Md€ (+2,2% par rapport à 2002), permettant d'ajuster le pilotage des crédits aux besoins. En cours de gestion, 358,5 M€ ont été annulés (soit 2,4% de la dotation en LFI), les deux chapitres les plus concernés étant la formation professionnelle (- 164,5 M€) et les emplois jeunes (111 M€). Ces annulations ont pour partie servi à financer l'hébergement d'urgence par redéploiement entre les secteurs travail et santé solidarité (145 M€) et les insuffisances de crédits apparues pour les dispositifs de préretraite (53,4 M€).

Marquée par la préparation des programmes et la mise en œuvre d'ACCORD, la gestion 2003 n'a pas fait apparaître d'infexion majeure dans l'exécution du budget du travail. Les modifications intervenues en cours d'année dans les dispositifs d'aide à l'emploi (contrat initiative emploi) ou les nouvelles mesures instituées (contrat d'insertion dans la vie sociale) n'ont pas entraîné de besoins de paiement nécessitant des réallocations de crédits.

La gestion 2003 s'est achevée par un report de charges de 965,2 M€ sur la gestion 2004, dont 845,6 M€ dus aux remboursements d'exonérations de cotisations sociales en instance : sur ce montant, 210,0 M€ représentent des créances de l'ARRCO (Association pour les régimes de

retraites complémentaires) et de la mutualité sociale agricole pour des droits constatés remontant à 2001 et 2002.

I - DÉFENSE ET ANCIENS COMBATTANTS

1) - Le titre III a fait l'objet d'une nouvelle revalorisation significative en 2003, tant en construction qu'en exécution

La maîtrise des dépenses du titre III de la défense, qui était sensible lors de l'examen des exercices budgétaires 2000 et 2001 (+0,5% d'augmentation des dépenses du titre III hors pensions de 2000 à 2001), n'est plus observée en 2002, ni en 2003 (+5,1% d'augmentation des dépenses du titre III hors pensions en 2002 et +2,6% en 2003). L'écart entre la dépense exécutée (hors pensions) et la LFI passe, pour sa part, de 5,8% en 2001, à 7,5% en 2002 et à 5,3% pour l'exécution du budget 2003.

a) - *Les effectifs budgétaires et les dépenses de rémunération en hausse*

Pour la première fois depuis la mise en place d'une armée professionnelle, les effectifs budgétaires du ministère de la défense ont cessé de diminuer : ils ont connu en 2003 une hausse de 1 352 personnes par rapport aux effectifs budgétaires de 2002, à 437 573 civils et militaires. Les sous-effectifs moyens sont en forte diminution en 2003. Le déficit, qui s'élevait à 22 950 unités en 2001, n'est plus que de 12 521 unités en 2003.

Après une relative maîtrise des crédits de rémunération de la 1^{ère} partie du titre III en loi de finances pour 2001, les lois de finances initiales pour 2002 et 2003 ont été marquées par des augmentations de dotations de 3,8% et 4,6% respectivement (soit +551 M€ en 2003).

L'écart entre les crédits ouverts et les crédits initiaux sur la 1^{ère} partie du titre III a atteint 366 M€, du fait d'ouvertures nettes de crédits en gestion (décret d'avances, virements, transferts...) et en loi de finances rectificative.

Les crédits de charges sociales, bien que de nature évaluative, ont été contenus dans la limite des crédits disponibles, au prix toutefois d'un report de charges de 59 M€ sur les versements dus à l'ACOSS au titre des affiliations rétroactives des militaires radiés des cadres avant 15 ans de service, versement différé sur la gestion 2004.

b) - *Les dépenses de fonctionnement dépassent de 20% les crédits votés en LFI*

Les dotations de la 4^{ème} partie du titre III (fonctionnement courant) ont connu une forte augmentation de 6,7% en loi de finances initiale pour 2003, complétée par des ouvertures de crédits de 780 M€ en gestion (+25,5%). L'exécution du budget s'est donc inscrite dans une logique de dépassement de l'enveloppe votée en loi de finances initiale, déjà constatée les années précédentes.

c) - *Le chapitre des frais de contentieux n'a pas été remis à niveau en LFI*

Le chapitre évaluatif 37-91 « frais de contentieux – règlement des dommages et accidents du travail », dont la dotation en loi de finances initiale, invariée depuis 2000, s'élève à 45,9 M€, a enregistré en exécution un dépassement de 13,9 M€ (25% de la dotation). Ce chapitre, déjà en dépassement en 2002, n'a pas fait l'objet de remise à niveau dans le PLF 2004.

Ce dépassement (qui n'est pas irrégulier, s'agissant d'une chapitre évaluatif), concerne pour 2,8 M€ le contentieux des dommages et pour 11 M€ les rentes d'accidents du travail. Sur ce dernier point, la transformation de la direction des constructions navales (DCN) en société a

conduit à faire prendre en charge par le budget de la défense des dépenses jusqu'à présent remboursées par le compte de commerce DCN.

Le nombre de contentieux est en forte augmentation de 2002 à 2003 : 11 032 au total au 31 décembre 2003 contre 8 408 au 31 décembre 2002. L'augmentation est entièrement imputable aux contentieux administratifs (8 517 affaires en cours au 31 décembre 2003 à comparer à 5 757 affaires au 31 décembre 2002). Deux grands sujets de contentieux expliquent cette inflation : l'égalité en matière de bonifications d'ancienneté des fonctionnaires ayant assuré charge d'enfants (Conseil d'Etat 29/07/02 Griesmar) et la « décrystallisation » des pensions d'anciens militaires étrangers (Conseil d'Etat 30/11/01 Diop).

d) - La régulation budgétaire a été levée en milieu d'année

Les mises en réserve ont concerné, pour l'ensemble du ministère, 800 M€ de crédits initiaux et 613 M€ de crédits reportés, dont 170,8 M€ sur les 309 M€ de reports sur la 4^{ème} partie du titre III.

L'ensemble de ces mesures a été levé au début du mois d'août.

e) - La non prise en compte des OPEX en LFI

La Cour relève, une nouvelle fois, que le chapitre 31-31 « personnels militaires des armées et de la gendarmerie - rémunérations principales » du budget de la **défense** a été doté en LFI sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures (OPEX) et qu'il a donné lieu à une ouverture de 365 M€ par décret d'avance (375 M€ en 2002).

Les opérations extérieures (OPEX) ont eu par conséquent un impact fort sur l'exécution du budget du ministère, en titre III comme en titre V.

La Cour a souligné à de nombreuses reprises l'impact des coûts de ces opérations dans la dérive, en exécution, des dépenses du titre III et dans les annulations opérées dans les crédits du titre V.

Selon les données transmises par le ministère de la défense, et après actualisation au 31 décembre 2003, le bilan du surcoût des opérations extérieures pour 2003 s'élève à 643,2 M€, dont 68,9 M€ pour le titre V.

Les abondements obtenus n'ont couvert que partiellement la charge supportée au titre des OPEX. S'agissant du titre III, les moyens mis en place en cours d'exercice ont permis de compenser intégralement les salaires et les charges sociales. Cependant, selon le ministère de la défense, ils n'ont couvert qu'à hauteur de 28% la charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation.

2) - Les titres V et VI en hausse de 11%

a) - La hausse des dépenses s'est accompagnée d'importants reports de charges

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008, les crédits votés en LFI 2003 pour les titres V et VI du ministère de la défense, d'un montant de 13,643 Md€ sont en augmentation de 11% par rapport à ceux de 2002.

Les crédits disponibles se sont élevés à 13,3 Md€, représentant 98% des crédits initiaux. Ce pourcentage élevé est identique à celui de l'année 2002. Il témoigne de la priorité politique

accordée au ministère de la défense. Les annulations de crédit (400 M€) ayant été inférieures aux ouvertures de crédits de paiement en LFR (499 M€), ce sont les transferts du titre V vers le titre III (pour un montant net de 1,4 Md€) qui expliquent que les crédits disponibles soient légèrement inférieurs aux crédits votés.

Les paiements se sont élevés à 11,8 Md€, soit 88,6% des crédits disponibles. En valeur absolue, les paiements ont été plus élevés que durant l'exécution 2002, mais, par rapport aux crédits disponibles, ils ont marqué un léger repli.

A la fin de la gestion, les crédits non consommés reportables sur 2003 s'élèvent à 1 512 M€ contre 795 M€ en 2002. Ce montant est ramené à 1 013 M€, si l'on exclut les 499 M€ ouverts en LFR 2003 et qui n'ont pu être consommés compte tenu des délais de fin de gestion. L'importance des reports s'explique par la levée tardive des mises en réserve de précaution décidées en février et en avril 2003. Ces réserves de précaution sont donc venues diminuer la capacité de consommation du ministère, capacité au demeurant forte, comme l'atteste le faible niveau des remontées de crédits (98 M€), qui traduit l'amélioration du pilotage de la dépense.

Parallèlement, le report de charges de 2003 sur 2004 - c'est-à-dire les impayés - s'élève à 2 120 M€, soit le double du niveau atteint en 2002. Conséquence du rebond des engagements intervenu à la fin de la précédente LPM, cette situation place la gestion 2003 des dépenses en capital en déficit de 608 M€ environ, contre 153 M€ en 2002.

Le caractère déficitaire de la gestion 2003 place d'emblée l'exercice 2004 sous tension. C'est la raison pour laquelle le ministère a demandé à bénéficier de l'ensemble de ses reports et de l'intégralité de la ressource ouverte en LFI 2004.

b) - Les engagements d'autorisations de programme ont connu un recul en 2003

A partir d'un montant voté de 15,3 Md€, le montant des engagements comptables d'autorisations de programme a atteint 13,4 Md€.

Tableau 70 - Défense - Engagements d'AP

	LFI	AP disponibles à l'engagement	AP engagées	AP engagées / LFI	AP engagées / AP disponibles	<i>En Md€</i>
2000	13,3	25,9	16,4	122,7%	63,3%	
2001	12,9	24,7	14,6	113,0%	59,4%	
2002	13,0	26,9	17,1	131,3%	63,5%	
2003	15,3	24,2	13,4	87,9%	55,5%	

Source : Ministère de la défense

Pour l'essentiel, la diminution des engagements s'explique par le report en 2004 de la commande globale de 59 avions Rafale, pour un montant de 3,1 Md€.

Le moindre engagement des autorisations de programme en 2003 a pour conséquence la forte augmentation de leur encours qui, hors commande globale, s'élève à 7,8 Md€ en 2003 contre 6,3 Md€ en 2002.

Si cette tendance était confirmée et prolongée en 2004, elle constituerait un retour au phénomène de régulation des crédits de paiement par les autorisations de programme, que le ministère de la défense a connu par le passé, suscitant les critiques de la Cour.

3) - Le volume du budget des anciens combattants demeure élevé

Malgré la diminution du nombre des anciens combattants des deux guerres mondiales, les crédits et les dépenses demeurent élevés en raison notamment de l'attribution dans des conditions généreuses de la carte du combattant aux anciens d'Afrique du Nord et de différentes mesures catégorielles.

Dans son observation sur les suites données au rapport public particulier de juin 2000, la Cour a estimé « à la fois souhaitable et possible de réduire les coûts de fonctionnement des services administratifs chargés de ce secteur », et fait différentes recommandations concernant l'ONAC et l'administration des anciens combattants¹¹⁵.

¹¹⁵ Rapport public 2003, p. 152-153.

TITRE 7 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

La loi organique illustre une étape essentielle de la réforme de l'Etat ces dernières années. La France est entrée tardivement dans ce processus.

I - COMPARAISONS INTERNATIONALES

A l'étranger, la réforme de l'Etat est née fréquemment d'un effet de ciseaux¹¹⁶. D'un côté, la hausse des prélèvements fiscaux et de la dette publique atteignait un seuil inacceptable. D'un autre, les besoins sociaux, liés en particulier au chômage et au vieillissement ne pouvaient que croître. Dès lors, il était nécessaire d'améliorer le rapport coût-résultat de la dépense publique pour satisfaire les besoins sociaux sans provoquer la banqueroute. Dépenser moins, servir mieux : tel est devenu le credo partagé des dirigeants politiques, pour certains dans les années 1980, pour la majorité dans les années 1990, pour les derniers au début des années 2000.

Mais si les claviers de la réforme sont communs à tous (réforme de l'architecture budgétaire pour la simplifier par objectifs dans le cadre d'une nouvelle gestion financière et comptable ; introduction de la culture de la performance en substituant une logique de résultats à la traditionnelle logique de moyens ; adoption d'une gestion des ressources humaines de plus en plus comparable à celle du privé, notamment pour l'encadrement supérieur), chacun a marché à son pas et choisi sa voie pour atteindre l'objectif commun : une prestation publique plus efficace pour le client-citoyen et au coût le plus bas possible pour le contribuable.

A - DES CALENDRIERS TRÈS ÉTALÉS DANS LE TEMPS

Certes, la France a connu quelques tentatives limitées de modernisation des services de l'Etat. Cependant, elle présente la double caractéristique d'être entrée tardivement dans le processus concret de réforme de l'Etat par la LOLF et d'avoir fixé, à cause du retard pris, un terme rapproché et précis à sa mise en œuvre, soit le 1^{er} janvier 2006. En effet, la grande majorité des pays de l'OCDE ont entrepris leur processus de réforme au cours des années 1980 pour les pionniers (à l'exception du Danemark qui a commencé dans les années 1970) et des années 1990 pour les autres, alors que la France ne parvenait pas à trouver les voies nécessaires pour modifier en profondeur l'ordonnance de 1959.

Les pionniers ont été les pays d'Europe du Nord (Suède, Danemark, Finlande, Pays-Bas). Confrontés les premiers aux défis du vieillissement de leur population et aux effets de la mondialisation accélérée sur des économies ouvertes, ils ont voulu sauver leur « Etat providence » tout en l'adaptant aux nouvelles contraintes. D'où les initiatives des années 1980.

116 1/ Isabelle Joumard ; Per Mathis Kongsrud et Robert Price, OCDE : Economics Department Working Papers n° 380, « Enhancing the effectiveness of Public Spending : Experience in OECD Countries », Février 2004;

2/ Pascal Gerbert – Gaillard, « Etude de comparaison internationale sur quelques secteurs d'action publique et sur quelques schémas introduits en France par la LOLF du 1er août 2001 », Rapport de l'Ecole Polytechnique – Septembre 2003 ;

3/ Philippe Guellier, « La notion de Programme en droit comparé », DEA de Finances publiques, Universités Paris V (Panthéon Sorbonne) et Paris XI (Faculté Jean Monnet) – Juillet 2003 ;

4/ Colloque Bercy : La LOLF à dix huit mois des échéances, et Forum « Les Echos » (15-16 décembre 2003) consacré à la gestion publique ;

5/ Revue « Perspective - Gestions publiques », Publication de l'IGPDE : n° 9 de février 2004, n° 10 mars 2004 : la performance dans tous ces Etats, Enquête dans plusieurs pays de l'OCDE consacrée au pilotage de la performance.

Pour les autres, dans les années 1990, outre les contraintes générales pesant sur la dépense publique, le poids de la dette et le montant des prélèvements obligatoires, le fait génératrice de la réforme a été, le plus souvent, une situation de crise aiguë, à laquelle il fallait rapidement porter remède (à la différence de la France, qui a pris sa décision en 2001, année encore marquée par la croissance et l'aisance budgétaire supposée).

Ainsi, l'Italie a commencé sa réforme au milieu des années 1990 dans un contexte de crise politique, sociale et financière, le Canada l'a fait en 1993, dans un contexte budgétaire très dégradé et la Belgique la même année, suite à la réforme constitutionnelle qui la transformait d'Etat unitaire en Etat fédéral. En Grèce, c'est la non qualification pour l'euro pour cause de non-respect des critères de convergence qui a été le déclencheur en 1998, tandis qu'en 1999, l'Allemagne se décidait à gérer les conséquences de la réunification sur les comptes fédéraux et les comptes sociaux et que le Royaume-Uni lançait la même année un plan de modernisation pour rénover la prestation publique sans perdre la maîtrise des coûts.

Cependant, quelle que soit la date à laquelle ces réformes ont été entreprises, presque tous ont adopté une méthode progressive, étalée dans le temps, sans définir préalablement d'architecture globale ni de calendrier précis et contraignant. Ils ont avancé sur des principes généraux, adopté des pratiques pragmatiques et expérimentales, évaluées ensuite avant d'étendre les expériences réussies.

B - L'ABSENCE DE LIEN RÉFORME BUDGÉTAIRE-GESTION DE LA PERFORMANCE

La France, toujours à cause du retard pris pour concrétiser le processus de modernisation de l'Etat dont le besoin devenait pressant, a choisi de lier étroitement la réforme budgétaire et le pilotage par la performance : une nouvelle architecture très structurée du budget de l'Etat (missions – programmes – actions) ; une logique de résultats substituée à la logique de moyens, conjuguant liberté de gestion et responsabilité sur les performances.

Telle n'a pas été la voie choisie par la plupart des pays de l'OCDE. Ils n'ont pas établi de lien entre réforme budgétaire et gestion de la performance et n'ont pas défini un cahier des charges aussi précis que le nôtre.

Ainsi, certains ont choisi de s'engager d'abord dans une démarche de restructuration budgétaire. C'est le cas de la Suède qui, sur les pas de la Nouvelle-Zélande, première en ce domaine, a entrepris dès le début des années 1980 une réforme globale du système budgétaire et comptable, marquée notamment par l'adoption de la comptabilité d'exercice, d'états financiers comparables à ceux des entreprises privées, de la comptabilité analytique (calcul du coût complet des services). Le Royaume-Uni a pris la même option (« initiative pour la gestion financière » de 1982), ainsi que l'Irlande. Et c'est au fur et à mesure de la restructuration budgétaire qu'est née la recherche du pilotage par la performance avec des critères d'évaluation. Depuis 1993, les agences suédoises présentent un rapport annuel de performances confrontées aux objectifs qui leur ont été assignés par le gouvernement dans leurs lettres de mission. Cela vaut aussi, depuis 1997 pour le Royaume-Uni via les « Public Services Agreements » (contrats de services publics), inspirés de l'exemple néo-zélandais (définition de priorités ; sélection d'indicateurs de résultats ; déclinaison de ces contrats de services publics en actions concrètes et évaluables). On retrouve les mêmes caractéristiques en Espagne, laquelle a entrepris une réforme budgétaire au début des années 1980 avant de s'engager en 1996 dans le calcul des coûts et l'évaluation de la performance. Le Canada et d'autres pays d'Europe du Nord ont fait de même.

En revanche, d'autres pays ont choisi d'engager leur processus de réforme par le pilotage par la performance sans toucher parallèlement à la structure et aux méthodes budgétaires, donc

sans voter les crédits par programmes. Il en est ainsi de l'Italie depuis l'ordonnance de 1993, qui a institué des services de contrôle interne dans les ministères pour comparer les coûts et les rendements ainsi que pour évaluer le degré de réalisation des objectifs stratégiques. D'autres textes ont suivi en 1999 et 2003 pour préciser les objectifs stratégiques (annuels et pluriannuels), décliner les objectifs opérationnels et les programmes d'action afférents, tous assortis d'indicateurs de réalisation financière, de réalisation concrète, de résultat, d'impact.

A cette démarche, on peut rattacher l'Allemagne dans le cadre d'un programme lancé en 1999, conduit par le ministre de l'intérieur, et centré sur les missions fondamentales de l'Etat fédéral dont on cherche à évaluer le rapport coût efficacité, tandis que des missions plus marginales peuvent être déléguées au privé quand sa performance est jugée meilleure. Depuis lors, le ministère des finances a pris sa place dans le dispositif. On peut aussi considérer que la Belgique, dès l'année 2000, a choisi la même voie que l'Italie.

Pour autant, ces pays n'ont pas abandonné l'idée de restructurer l'architecture budgétaire. Ainsi, l'Italie a entamé le processus en 1997, mais de façon progressive et pragmatique en allant vers la comptabilité d'exercice, l'audit approfondi des comptes publics, l'articulation du système budgétaire avec les indicateurs de performance.

Mais, qu'ils aient commencé par l'architecture budgétaire ou le pilotage par la performance, la majorité de ces pays se heurtent aujourd'hui à deux difficultés majeures :

- le lien, qui reste bien imparfait, entre gestion par la performance et budgétisation des crédits,
- la pertinence des indicateurs de performance et donc la fiabilité de l'évaluation de l'action publique.

Cependant, les trois-quarts des pays de l'OCDE disposent désormais de budgets simplifiés et plus transparents, d'une comptabilité d'exercice et de programmes définis par objectifs, ainsi que de documents budgétaires accompagnés d'indications sur la performance.

Enfin, un seul pays fait aujourd'hui dépendre de façon explicite et subordonnée l'allocation des ressources des évaluations d'efficacité quantitative et qualitative de l'action publique : les Etats-Unis, où le Congrès et « l'Office of Management and Budget » décident, après examen des documents très précis concernant la performance des programmes fédéraux, du montant des crédits alloués.

C - L'IMPORTANCE ACCORDÉE À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Alors que la LOLF n'évoque pas la gestion des ressources humaines parmi ses objectifs (créer une nouvelle architecture budgétaire ; adopter une nouvelle gestion financière et comptable ; introduire un pilotage par la performance), la majorité des pays de l'OCDE ont accompagné leur réforme de l'Etat d'un objectif de réduction des effectifs de fonctionnaires et de transformation de la gestion des ressources humaines. Le but est d'adapter les personnels aux nouvelles ambitions d'efficacité de la gestion publique, d'attirer des candidats compétents et motivés choisis en fonction de ces ambitions, d'améliorer la performance des agents. Pour cela, deux voies ont été choisies :

- Variété et flexibilité du recrutement et des carrières. Ainsi, les contrats à durée indéterminée du secteur public (emploi à vie) sont de moins en moins utilisés et ont même été supprimés dans un certain nombre de pays (Canada, Danemark, Finlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Portugal, Suisse). Ensuite, la mobilité à l'intérieur du secteur public (redéploiement des effectifs) et entre le public et le privé (avec passerelles juridiques et financières) a déjà été adoptée en Autriche, Italie, Grèce, Portugal. Enfin, de

nouveaux modes de recrutement apparaissent (entretien d'embauche au lieu du concours ou des dossiers) ainsi que de nouveaux modes de rémunération (système de bonus-malus en fonction des secteurs ou des régions).

- Rémunération et avancement au mérite. L'évaluation de la performance des agents publics influe sur leur carrière (Danemark, Canada, Irlande, Italie, Royaume-Uni, etc...) ou leur rémunération (Canada, Italie, Royaume-Uni, Danemark, Nouvelle-Zélande, etc...).

Ces réformes adoptées à l'étranger s'inscrivent dans un mouvement d'ensemble qui va vers la réduction, voire la disparition des différences entre contrat de travail public et contrat de travail privé. Ceci est évidemment plus sensible pour l'encadrement supérieur. Dans ces pays, la réforme est régie par les principes suivants :

- la responsabilité sur les résultats ;
- les compétences de « leadership » et de « management » sont privilégiées et développées ;
- la fonction détermine l'appartenance à l'encadrement supérieur et non le corps ou le grade ;
- une part non négligeable des salaires liée à la performance ;
- le rôle de l'encadrement supérieur étant stratégique, il est identifié, et particularisé dans le but d'être géré d'une manière spécifique ;
- la gestion des cadres supérieurs repose sur l'évaluation de la performance et des compétences personnelles et se fait dans un souci d'allier les valeurs traditionnelles de l'administration avec les exigences nouvelles de performance ;
- la carrière se conçoit comme un parcours stratégique s'appuyant sur la mobilité, des postes à responsabilité croissante ainsi que des processus de formation continue.

Cependant, là encore, c'est sur la pertinence des critères de la performance et des méthodes d'évaluation que se concentrent les difficultés.

Au total, en matière de modernisation de l'Etat, il y a bien une spécificité française. Elle s'exprime, pour combler le retard pris sur les autres pays et répondre à la nécessaire et urgente modernisation de l'Etat, par un calendrier précis et serré comme par le lien étroit, stratégique et calendaire entre réforme budgétaire et gestion de la performance. Elle se caractérise également par l'insuffisance de la réforme de la gestion des ressources humaines.

La France a donc choisi une voie plus difficile, donc plus risquée, en tentant une approche qu'aucun autre pays n'a choisie, et qui lui impose de résoudre, dans un délai très court, un très vaste ensemble de problèmes.

II - L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement prévue par l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes entend assurer d'ici à 2006 un suivi précis et constructif de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Ce suivi concerne le pilotage et le respect du calendrier de la réforme, la nouvelle structuration du budget de l'Etat, la mesure des performances et les nouveaux modes de gestion publique¹¹⁷.

A - LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

1) - La mise en œuvre de la réforme

Dans son précédent rapport sur l'exécution des lois de finances, la Cour relevait une insuffisance de cadrage politique de la réforme, dont la mise en œuvre avait pris du retard. Elle notait toutefois le profond renouvellement du pilotage interministériel mis en place, reposant sur trois structures : la direction de la réforme budgétaire (DRB) créée au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE).

Lors d'une réunion de ministres tenue le 10 octobre 2002 sous la présidence du Premier ministre, il a été décidé de doter chacun des quatre chantiers interministériels de la réforme de l'Etat (décentralisation, qualité et simplification, fonction publique, LOLF) d'un pilotage par un ministre clairement désigné : le ministre de l'intérieur pour le premier chantier, celui de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour les deuxième et troisième, et le ministre délégué au budget pour la LOLF.

Le pilotage ainsi mis en place s'est révélé, en 2003, particulièrement actif en ce qui concerne la mise au point de la nouvelle architecture budgétaire, qui n'a connu qu'un retard d'un trimestre par rapport au calendrier fixé¹¹⁸, puisque ce projet a été rendu public par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire le 21 janvier 2004.

La conduite des autres aspects de la réforme de l'Etat directement liés à la LOLF, comme le développement du contrôle de gestion et la réforme de la gestion des ressources humaines, appelle en revanche une appréciation plus nuancée.

a) - La conduite de la réforme

• *Une impulsion interministérielle active par la DRB*

La direction de la réforme budgétaire (DRB), créée en mars 2003 pour regrouper un ensemble de structures relevant de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), est en charge d'animer et de conduire les travaux nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique. Elle présente la particularité d'être une structure conçue dès l'origine comme temporaire, puisque sa mission prendra fin le 31 décembre 2007.

¹¹⁷ La réforme des systèmes d'information comptables et financiers est traitée dans le rapport sur les comptes.

¹¹⁸ Selon une communication au Conseil des ministres du 12 mars 2003, la nouvelle architecture budgétaire devait être arrêtée à l'automne 2003 et les objectifs et indicateurs de chaque action définis au premier trimestre 2004.

La DRB est au centre d'un réseau mis en place autour du ministère chargé des finances pour suivre la mise en œuvre de la loi organique : le « *comité stratégique de la réforme budgétaire* », auquel participent le directeur du budget et le directeur général de la comptabilité publique (DGCP), le « *conseil pour la nouvelle constitution financière de l'Etat* » rassemblant des parlementaires et des chefs d'entreprise, qui s'est réuni le 1^{er} juillet 2003, ou encore le comité de liaison institué entre le ministère des finances (DRB, direction du budget, DGCP) et la Cour des comptes.

La DRB anime le comité de pilotage des directeurs des affaires financières (COPIL) dont les réunions mensuelles en 2003 ont évoqué l'ensemble des aspects de la réforme et présenté les expérimentations en cours. Un calendrier précis¹¹⁹ de l'ensemble des tâches à accomplir a été élaboré par la direction de la réforme budgétaire et décliné dans la plupart des ministères, le ministère de la **culture et de la communication** étant retenu comme chef de file pour cette démarche.

La DRB est en charge de la construction de la nouvelle architecture budgétaire, ainsi que du volet « *performances* » de la loi organique (cf. *infra*). C'est également à la DRB qu'a été confiée la coordination des volets communication et formation. La communication sur la réforme repose sur plusieurs supports dont le site internet « *moderfie* » et « *la lettre de la moderfie* ». La DRB a centralisé les plans de communication établis, ou en voie de l'être, par les ministères. En matière de formation, des « *ambassadeurs de la moderfie* » ont été formés à la DRB pour mener des actions de sensibilisation et le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire a indiqué, devant le Sénat, le 29 avril 2004, que « *chaque ministère devra définir un ambitieux programme de formation, dont bénéficiera chacun de ses agents.* »

Les travaux de la DRB recueillent une appréciation largement positive dans la plupart des ministères qui saluent la qualité des relations avec cette structure, l'importance de l'aide apportée et son caractère opérationnel. Les résultats obtenus en 2003 démontrent que la création de cette structure dédiée à la réforme était nécessaire.

• *Un outil de contrôle de la qualité : le CIAP*

Créé en avril 2002, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) réunit les corps de contrôle des ministères¹²⁰. Les audits du CIAP sont une expertise technique préalable aux décisions du Gouvernement sur le contenu des lois de finances, en amont du débat parlementaire. Ils visent « *à évaluer, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques opérés par les ministres, d'une part, la formulation adéquate des objectifs assignés aux programmes au regard des actions qui les composent ainsi que la désignation des acteurs chargés de leur mise en œuvre et, d'autre part, la pertinence et la fiabilité des indicateurs utilisés pour mesurer les performances* ».

Le CIAP mène en premier lieu des « *audits initiaux* » en amont des projets de programme, portant sur la cohérence du périmètre des programmes, les objectifs assignés et les indicateurs associés, les systèmes d'information, les plans d'action retenus au services des objectifs, le système d'animation et de gestion des réseaux ainsi que « *le système de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts* ». A terme, des « *audits de réalisation* » seront menés pour lesquels « *les critères de qualité seront centrés sur la fiabilité des résultats chiffrés ainsi que sur la garantie d'objectivité et d'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés entre les objectifs et les réalisations* ».

¹¹⁹ Sous la forme d'un diagramme PERT (Program Evaluation and Review Technique). Cet outil établit la liste des tâches utiles, schématise la logique d'enchaînement entre les tâches et permet de déterminer le chemin critique de cet enchaînement et donc la durée minimum du projet.

¹²⁰ Ses missions et ses modalités de fonctionnement ont été précisées par une circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire en date du 4 juillet 2003.

Après avoir établi en mars 2003 un guide d'audit initial des programmes, le CIAP a conduit l'audit de six programmes¹²¹ ainsi qu'un audit de l'ensemble de la maquette du ministère des affaires étrangères. En 2004 quatre audits de programmes sont engagés¹²² ; trois autres sont prévus (justice, équipement et outre-mer), dont l'un au moins devrait concerter un programme de soutien d'une politique publique. Un troisième cycle d'une quinzaine d'audits est prévu pour 2005, avec l'ambition d'avoir contrôlé, à l'entrée en vigueur de la LOLF, un quart des programmes et un programme dans chaque ministère.

Ce programme de travail peut paraître réduit compte tenu du nombre total de programmes de la nouvelle architecture budgétaire. Il est cependant ambitieux, compte tenu des moyens limités dont dispose le Comité.

Il est souhaitable que les deux dimensions données au travail du CIAP, au stade de la préparation de la maquette budgétaire puis à celui des comptes rendus de résultat, soient maintenues. Cette capacité d'expertise partagée, garantie tant par la composition du Comité que par sa méthode de travail, semble en effet indispensable à une appropriation de la réforme par les services et au maintien d'une vigilance, au sein de l'exécutif, sur la qualité des travaux conduits.

- *Les autres aspects de la réforme sont moins avancés*

Un décret du 21 février 2003¹²³ a créé trois services interministériels pour la réforme de l'Etat : la Délégation aux usagers et à la réforme administrative (DUSA), l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et, surtout, la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE) dont une des missions est de participer « à la préparation et à la mise en œuvre des mesures d'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 », à laquelle concourt le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, avec le ministre chargé du budget et de la réforme budgétaire¹²⁴.

Si la DMGPSE a participé en 2003 à divers travaux au titre de la réforme de l'Etat et a notamment suivi et accompagné l'élaboration des stratégies ministérielles de réforme (cf. *infra*), sa contribution spécifique aux autres chantiers de la LOLF a été modeste. C'est principalement en matière de contrôle de gestion que cette structure doit jouer un rôle de pilotage interministériel. Le contrôle de gestion est en effet - avec l'administration électronique, la qualité et la simplification, et l'organisation et les structures – l'une des quatre missions assignées au ministre chargé de la réforme de l'Etat lors de la réunion de ministres précitée du 10 octobre 2002. Or, sur ce point, ce n'est qu'au début de l'année 2004 qu'une vaste enquête a été lancée sur le développement du contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat. On peut par ailleurs s'interroger sur le partage entre la DRB, en charge du volet « *performances* » de la réforme, et la DMGPSE, responsable du contrôle de gestion, dans la mesure où ce dernier devra contribuer à mesurer et à améliorer les performances.

Par ailleurs, la question technique des systèmes d'information internes à l'administration semble peu traitée au niveau interministériel, hormis sur le plan budgétaire et comptable (ACCORD) : ni la DMGPSE, ni l'ADAE ne semblent en mesure de fournir aux administrations, et notamment aux structures les plus petites, un appui technique solide. Une meilleure coordination entre les services interministériels est nécessaire sur ces points.

¹²¹ Sport, patrimoines, agriculture, pêche et territoires ruraux, amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, régulation des activités économiques, écologie.

¹²² Préparation et emploi des forces, enseignement scolaire public du second degré, police nationale, santé publique et prévention.

¹²³ Décret n° 2003-141 du 21 février 2003.

¹²⁴ Article 3 du décret n° 2004-321 du 8 avril 2004 relatif aux attributions du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Enfin la réforme de la gestion des ressources humaines de l'Etat se forme peu à peu dans le cadre de nombreuses réunions de concertation (cf. *infra*).

- ***Dans les ministères, une mobilisation importante***

Presque tous les ministères ont mis en place en 2003 une structure interne dédiée à la mise en œuvre de la LOLF, généralement constituée d'un comité de pilotage ou d'orientation stratégique impliquant les cabinets ministériels et d'une « équipe projet » rattachée à leur direction financière. A titre d'illustration, au ministère de la **défense**, le comité de pilotage de la réforme n'a été formellement créé et n'a commencé à travailler que le 16 mai 2003 mais, en février 2004, il s'était déjà réuni 23 fois, s'appuyant sur des groupes de travail créés pour examiner la gestion des ressources humaines, les performances et la conduite du changement. Dans d'autres départements ministériels, la structure de pilotage est cependant d'une taille très réduite. Ainsi le ministère des affaires étrangères ne dispose que d'un seul chargé de mission dédié à la LOLF. En ce qui concerne les budgets de la **santé, de la solidarité et du travail**, qui impliquent trois ministères, la conception même du pilotage de la réforme paraît satisfaisante avec, en particulier, l'identification de responsables et un programme de travail structuré. Cependant les moyens (une seule personne, directrice de projet pour la LOLF) semblent insuffisants au regard de l'hétérogénéité de la situation dans les directions d'administration centrale des ministères concernés. Quant au « comité consultatif d'experts extérieurs », dont la désignation est prévue depuis décembre 2001, il n'a toujours pas vu le jour. Au ministère des sports, la mission LOLF, dont les effectifs sont limités à deux personnes, ne figure toujours pas dans l'organigramme officiel du ministère deux ans après son institution.

Cette mobilisation a en outre inégalement concerné les services. Les directions opérationnelles ont été associées à la démarche dans la majorité des ministères, mais c'est plus rarement le cas des services déconcentrés et des opérateurs externes (cf. *infra*).

La fonction de secrétariat général dont se sont dotés certains ministères devrait inclure naturellement le pilotage du chantier de la LOLF, mais la situation est là aussi contrastée : au ministère de **l'économie, des finances et de l'industrie**, le secrétaire général a joué un rôle central dans les arbitrages ministériels et interministériels relatifs à l'élaboration de la maquette. C'est nettement moins le cas au ministère de **l'intérieur** où la fonction, mise en place le 1^{er} janvier 2004 seulement, a été prévue indépendamment de la LOLF et avant la construction de la nouvelle architecture budgétaire.

b) - Le calendrier des travaux

La « *feuille de route* » de la réforme a été présentée au COPIL par le directeur de la réforme budgétaire le 7 mai 2004. Selon ce document, le projet de loi de finances pour 2005 présentera à titre indicatif la nouvelle architecture budgétaire¹²⁵. Plus précisément, aux termes d'une circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 25 mars 2004, sera joint au PLF un document, distinct des annexes de la loi de finances, qui présentera, par mission, pour chaque programme, les crédits selon la future nomenclature et leur correspondance avec la nomenclature actuelle et « *la description de chaque programme ainsi que les objectifs et indicateurs de performance qui pourraient être retenus pour le programme.* »

Début 2005 seront menées des « *expérimentations en grandeur réelle* » et la déclinaison des programmes en « budgets opérationnels de programme », niveau d'exécution (cf. *infra*) devrait être arrêtée au cours de cet exercice.

¹²⁵ Cette présentation en PLF 2005 est rendue obligatoire par l'article 66 I de la LOLF.

La LOLF doit pleinement entrer en vigueur avec la LFI pour 2006. Les développements qui suivent ont pour but d'apprécier si cet objectif fondamental pourra être atteint dans toutes ses dimensions.

2) - La nouvelle architecture du budget de l'Etat

Le gouvernement a rendu public le 21 janvier 2004 son projet de nouvelle présentation du budget de l'Etat. Anticipant d'un an la procédure d'information prévue par l'article 66 de la LOLF, le Premier ministre a décidé de soumettre cette nouvelle nomenclature au Parlement. L'Assemblée nationale a déposé un rapport d'information le 28 avril 2004¹²⁶ pour présenter ses propositions d'amendements. Le Sénat a fait de même dans un rapport déposé le 5 mai 2004¹²⁷. La Cour des comptes a apporté sa contribution à ces réflexions. Les développements qui suivent résument les observations de la Cour sur le projet de nomenclature budgétaire tel qu'il a été publié en janvier 2004.

a) - *Les missions*

Comme l'avait indiqué la Cour dans son rapport sur l'exécution des lois de finances de juin 2003, la maquette présentée par le gouvernement était nécessairement un compromis entre plusieurs logiques :

- une logique de politique publique, prévue par l'article 7 de la LOLF ;
- une logique organique, privilégiant les institutions et les services existants (mission « *Conseil économique et social* », mission « *Premier ministre* » ou différents programmes calqués sur les structures administratives) ;
- une logique territoriale résiduelle (mission « *Outre-mer* », programme « *Interventions territoriales de l'Etat* », etc.) ;
- enfin, une logique par destinataire, également minoritaire (mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », mission « *Régimes sociaux de retraite* »).

Cet exercice difficile, engagé depuis plus de deux ans, a abouti en janvier 2004. L'ultime phase d'arbitrage au sein du gouvernement a permis des avancées significatives, aboutissant à une architecture sensiblement différente de celle proposée par les ministères.

La Cour relève en particulier l'effort fait pour reconnaître la dimension interministérielle des politiques publiques, avec la création de huit missions interministérielles¹²⁸, représentant 28% des crédits et 56% des personnels, et des « documents de politique transversale », qui ne devront pas constituer une simple amélioration des « jaunes budgétaires » mais permettre une meilleure coordination des acteurs des politiques publiques interministérielles non érigées en missions.

Malgré l'hétérogénéité des missions¹²⁹ et bien que le périmètre de plusieurs missions et programmes prête à discussion, plusieurs décisions positives ont été prises, comme la mise en commun des instruments d'aide au développement, le regroupement des crédits pour la

¹²⁶ Assemblée nationale, Rapport d'information n°1554, mai 2004, de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard.

¹²⁷ Sénat, Rapport d'information n° 292 (2003-2004) de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 mai 2004.

¹²⁸ Toutefois, depuis le remaniement du gouvernement du 31 mars 2004, un seul ministre a autorité sur la jeunesse et les sports.

¹²⁹ Sur 32 missions, 6 dépassent 10 Md€ et 10 sont inférieures à 1 Md€. Sans oublier que les missions « *Enseignement scolaire* » et « *Défense* » regroupent à elles seules 67% des emplois budgétaires de l'Etat et, si l'on y ajoute la mission « *Engagements financiers de l'Etat* », 50% des crédits.

recherche et, partiellement, l'enseignement supérieur, ou encore l'identification claire de différents passifs publics, en particulier dans les missions « *Engagements financiers de l'Etat* » et « *Régimes sociaux de retraite* » permettant de mieux mesurer qu'auparavant le poids du passé dans l'équilibre des finances publiques. Certaines missions sont particulièrement lisibles et équilibrées, notamment les missions « *Culture* » et « *Justice*. » D'autres, moins achevées, pourraient fournir un cadre pertinent pour des réformes. Sans oublier le travail accompli pour rendre plus compréhensible comptes spéciaux du Trésor et budgets annexes, organisés également en missions et programmes conformément à la LOLF¹³⁰.

Malgré ces avancées, la maquette reste perfectible. Les commissions de finances des assemblées parlementaires ont ainsi proposé différentes modifications, résumées, pour les principales d'entre elles, dans le tableau ci après.

Tableau 71 - Principales propositions des commissions parlementaires

Maquette du 21/01/2004	Assemblée nationale	Sénat
Mission « Action extérieure de l'Etat »	Intégration d'un programme « Développement international de l'économie française »	Inchangée par rapport au 21/01/2004
Mission « Agriculture, pêche et affaires rurales »	Création de deux programmes « Promotion de l'agriculture et du développement rural » et « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »	Même position que l'Assemblée nationale
Mission « Défense »	Création de quatre programmes supplémentaires (« recrutement et formation », « activité et soutien des forces », « armement conventionnel », « armement nucléaire »)	Même position que l'Assemblée nationale
Missions « Ecologie » et « Protection des populations »	Mission unique « Ecologie et maîtrise des risques » élargie	Même position que l'Assemblée nationale
Mission « Engagements financiers de l'Etat »	Répartition de divers remboursements et dégrèvements dans d'autres missions (« Développement et régulation économiques », « Recherche et enseignement supérieur », « Travail », etc.)	Même position que l'Assemblée nationale
Mission « Enseignement scolaire »	Création d'un programme « Vie de l'élève »	Même position que l'Assemblée nationale
Mission « Gestion et contrôle des finances publiques »	Création d'un programme « Remboursements et dégrèvements liés à la gestion de l'impôt »	Scission en trois programmes « Comptabilité », « Assiette de l'impôt » et « recouvrement fiscal »
Mission « Politique économique »	Création d'une mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques »	Création d'une mission « Transparence et régulation de l'action publique »
Mission « Logement, aménagement et tourisme »	Création d'une mission « Politique des territoires »	Création d'une mission « Stratégie de l'aménagement du territoire »
Mission « Recherche et enseignement supérieur »	Scission du programme « Formations supérieures et recherche universitaire »	Même position que l'Assemblée nationale + intégration des écoles des ministères de l'équipement, de la défense, du MINEFI et de la culture
Missions « Logement » et « Ville »	Mission unique « Ville et logement », avec distinction entre le « soutien à la construction » et les « politiques sociales du logement »	Mission « Urbanisme et logement »

De son côté, la Cour a notamment attiré l'attention du Parlement sur les cinq pistes suivantes, qui permettraient de pousser plus loin la logique de politique publique, conformément à l'article 7 de la LOLF.

• ***Une mission « Sécurité des biens et des personnes » élargie***

En janvier 2004, le choix a été fait de créer une mission « *Sécurité* » mais de n'y inclure que le seul programme « *Police nationale* ». Un programme « *Gendarmerie nationale* » a

¹³⁰ Certaines simplifications paraissent encore possibles dans ce domaine, en particulier la suppression du budget annexe des « Monnaies et médailles ».

finalement été créé lors des ultimes arbitrages mais il est resté inclus dans la mission « *Défense* ».

Compte tenu des tâches, largement complémentaires, accomplies par ces deux forces et de l'autorité exercée désormais par le seul ministre de l'intérieur pour leur emploi, il serait préférable de créer une mission interministérielle. Ces deux programmes devraient également être structurés en actions de façon comparable, comme l'a recommandé en 2003 une mission d'inspection commune. Or, le programme « *Gendarmerie nationale* » se contente pour l'heure de deux actions peu précises par catégories de crédits¹³¹. Dans ces conditions, la comparabilité des forces et la mesure de leurs performances d'ensemble sont fortement compromises.

On peut s'interroger également sur l'opportunité d'inclure dans une mission « *Sécurité des personnes et des biens* » le programme « *Sécurité routière* » actuellement inscrit dans la mission « *Transports* », dans la mesure où le programme « *Police nationale* » isole déjà une action « *Sécurité routière* » et où la gendarmerie pourrait le faire également¹³². Sans créer de mission interministérielle spécifique sur ce sujet, ce rapprochement pourrait permettre de rendre plus efficace la coordination des acteurs de cette politique prioritaire, au-delà de la rédaction d'un simple « document de politique transversale » comme l'envisage actuellement la DRB.

- ***Une mission « Action extérieure de l'Etat » renforcée***

L'action extérieure de l'Etat est retracée, dans le projet de janvier 2004, dans de nombreuses missions et programmes dont notamment la mission ministérielle « *Action de l'Etat à l'étranger* » et la mission interministérielle « *Aide publique au développement* ». La distinction entre ces deux missions peut sembler artificielle. Alors que l'action extérieure de la France est englobante par nature, cette distinction porte à croire que l'aide au développement n'en relève pas. En outre, elle laisse penser que le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » pourrait conduire à reconstituer le ministère de la coopération, qu'une réforme récente (1999) a fusionné avec le ministère des affaires étrangères pour donner plus de cohérence et d'unité à la politique extérieure française. Enfin, ces deux missions ne comprennent qu'une partie de l'action extérieure ; elles ne comptent que pour un peu plus de la moitié des crédits du « jaune » budgétaire (45% affaires étrangères, 10% Trésor).

Il ne pouvait certes être question d'ériger l'action extérieure en un programme distinct au sein de la dizaine de ministères qui y concourent, souvent dans le prolongement direct de leur action en France¹³³. Toutefois, les moyens de l'action internationale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie auraient pu être isolés et inclus dans une mission interministérielle « *Action extérieure* », alors qu'ils restent inscrits au sein du programme « *Développement des entreprises* » du MINEFI¹³⁴.

Enfin, on peut considérer, tout en se félicitant de l'avancée que constitue la création d'une mission interministérielle « *Aide publique au développement* », que le maintien et la lisibilité des crédits consacrés à cette politique n'auraient pas été réellement remis en cause par la

¹³¹ « *Maintenir et renforcer l'aptitude de la composante Gendarmerie à honorer son contrat opérationnel* » et « *Equiper la composante Gendarmerie* ». La mission d'inspection avait pourtant pris le soin de retracer les spécificités de la Gendarmerie, en proposant une action « *Défense militaire* ».

¹³² Il peut toutefois être noté que pour tous les modes de transport (collectifs urbains et interurbains, fluvial et maritime, aérien) les actions de l'Etat relatives à la sécurité figurent dans la mission « *Transports* ».

¹³³ En revanche, un document de politique transversale (DPT) est indispensable dans ce domaine, intégrant notamment crédits, objectifs et indicateurs des actions « *Contribuer à la conduite des relations internationales dans le cadre de la prévention des crises et de l'emploi des forces* » de la mission « *Défense* » (0,2 M€ et 1 014 emplois), « *Coopération internationale* » de la mission « *Solidarité et intégration* », « *Action culturelle internationale* » de la mission « *Culture* », etc.

¹³⁴ Action « *Développement international de l'économie française* ».

création d'une seule mission interministérielle « *Action extérieure de la France* » constituée de six programmes.

- ***Une mission interministérielle « Politique des territoires »***

Le rattachement des programmes « *Aménagement du territoire* », retracant les moyens de la DATAR, et « *Interventions territoriales de l'Etat* » à la mission « *Premier ministre* » conduit à isoler ces programmes des autres crédits qui concourent à la politique d'aménagement du territoire.

Au sein de la mission « *Logement, aménagement et tourisme* », deux programmes relèvent aussi de la politique d'aménagement du territoire : les programmes « *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* » et « *Information géographique et cartographique* ». Le programme « *Tourisme* » pourrait également entrer dans une mission sur l'animation des territoires. De même, le programme de la mission « *Transports* » intitulé « *Stratégie en matière d'équipement* » pourrait également être rattaché à l'aménagement des territoires, au moins partiellement.

Enfin, la mission « *Politique territoriale de l'Etat* » est également peu convaincante, au-delà d'une logique administrative et du constat de la polyvalence des préfectures. En effet, elle agrège « *un ensemble de programmes* » qui ne concourent pas « *à une politique publique définie* » (article 7 de la LOLF) : au-delà de leur gestion par le ministère de l'intérieur, on voit mal ce qui rapproche les programmes « *Administration territoriale* », « *Vie politique, cultuelle et associative* » et le programme de « *Soutien des politiques de l'intérieur* » (hors police).

Au total, une mission interministérielle « *Politique des territoires* » pourrait regrouper l'essentiel des outils d'incitation et de gestion de l'aménagement de l'espace.

- ***Une mission « Recherche et enseignement supérieur »***

L'option retenue par le gouvernement de créer une mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur universitaire* » traduit le choix d'une approche interministérielle de la recherche et le souhait de renforcer le lien entre recherche et enseignement supérieur, orientations nécessaires pour développer les synergies entre ces domaines. Plusieurs points positifs méritent d'être soulignés. S'agissant de la recherche, le découpage en programmes s'est fait principalement sur une base thématique, plutôt que disciplinaire, et en regroupant plusieurs organismes par programme, sans oublier la prise en compte des contributions obligatoires aux organismes internationaux de recherche dans la même mission.

En ce qui concerne la recherche, le périmètre de la mission ne s'étend pas jusqu'à la recherche militaire, qu'il s'agisse des recherches de la délégation générale pour l'armement (DGA) ou de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), malgré la création d'un programme baptisé « *Recherche duale* » (190 M€). L'entrée de l'ONERA dans la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » rendrait justice de l'intensité et de la diversité de l'effort de recherche dual consenti par le ministère de la défense. De la même façon, la répartition des dotations de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), de l'Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF) et de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) entre les missions « *Recherche* » et « *Agriculture* » n'est pas satisfaisante. La totalité de ces crédits pourrait être inscrite au sein du programme « *Recherche sur la gestion des milieux et des ressources* ».

Enfin, si cette mission est véritablement interministérielle s'agissant de la recherche, il n'en est pas de même pour l'enseignement supérieur, qui ne reprend que les formations

supérieures relevant du seul ministère de l'éducation nationale et de la recherche. Sont exclues de la mission actuelle les écoles de formation supérieure dépendant des ministères de l'agriculture¹³⁵, de l'industrie¹³⁶ ou de la fonction publique. Un tel éparpillement des crédits destinés au financement des établissements d'enseignement supérieur, quel que soit leur statut, consolide le clivage existant entre l'enseignement supérieur universitaire et celui dispensé par les autres établissements, notamment les grandes écoles, et prive le Parlement d'une vision d'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement supérieur.

- ***Une mission « Communication »***

Les moyens de la politique de la communication sont dispersés au sein de la maquette du 21 janvier 2004. Une mission interministérielle « *Médias* » a été créée, regroupant un programme « *Presse* » dépendant du Premier ministre et géré par la direction du développement des médias (DDM) et un programme « *Aide à l'audiovisuel public* » relevant du ministère de la culture et de la communication pour rembourser les exonérations de redevance.

Cette mission ne regroupe toutefois que partiellement les moyens dédiés au soutien des « *médias* » en particulier et de la « *communication* » en général. Ainsi, les subventions de l'Etat au transport postal de la presse sont aujourd'hui inscrites sur l'article 44-80-60, géré par le MINEFI, conformément à l'article 38 du cahier des charges de la Poste pour un montant de 290 M€ en 2004. Les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la DDM sont encore inscrits dans le programme « *Direction de l'action du gouvernement* » et pourraient être transférés vers la mission « *Communication* ». Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères dispose d'un chapitre 44-12 « *Soutien aux opérateurs de l'action audiovisuelle* », doté de 165 M€ en 2004 qui n'a pas été intégré à la mission interministérielle « *Médias* ».

Par ailleurs, une mission interministérielle « *Soutiens aux médias* » sera constituée d'un compte d'affectation spéciale unique issu de la fusion des deux comptes spéciaux du Trésor 902-15 et 902-35¹³⁷ actuellement gérés par la DDM. A cet ensemble peut également s'ajouter la mission « *Cinéma et audiovisuel* » - dans laquelle on pourrait distinguer deux programmes « *Cinéma* » et « *Audiovisuel* » - ainsi que la mission du budget annexe des Journaux officiels.

Cet ensemble de crédits et de mécanismes pourrait être considéré globalement et la maquette pourrait être améliorée avant 2006. La logique de responsabilisation voudrait également que l'ensemble de ces moyens budgétaires soit placé sous une seule autorité, sans doute celle du ministre en charge de la communication. En fonction de l'avenir, périodiquement remis en question, de la redevance audiovisuelle, il pourrait être possible à terme de réintégrer certains crédits au sein du budget général, améliorant d'autant la lisibilité de cette mission « *Communication* ». A tout le moins, un document de politique transversale (DPT) devrait être conçu et un ministre chef de file désigné pour coordonner et évaluer les performances de cet ensemble.

¹³⁵ Ce qui est peu cohérent avec le rattachement du programme « *Enseignement technique agricole* » à la mission « *Enseignement scolaire* ».

¹³⁶ En particulier le programme « *Enseignement supérieur et recherche agricole* » de la mission « *Agriculture* » (0,3 Md€) et l'action « *Enseignement* » du programme « *Développement des entreprises* » de la mission « *Politique économique* ».

¹³⁷ Pour mémoire, les recettes totales du compte 902-15 correspondant à la redevance se sont élevées en 2003 à 2,6 Md€. Celles du compte 902-32 sont plus faibles avec 47 M€ en 2003.

b) - *Les programmes*

• *Des questions de dimension*

Dans la maquette présentée par le gouvernement, les programmes se caractérisent par une certaine hétérogénéité : alors que 31 n'atteignent pas 200 M€, 19 dépassent 3 Md€. La maquette budgétaire associe ainsi, à côté de programmes de taille très modeste, des programmes de très grande taille ou « méga programmes », regroupant l'essentiel des crédits et des personnels d'un ministère. Tel est notamment le cas à l'éducation nationale (programme « *Enseignement scolaire public du second degré* » avec 30 Md€), à la défense (« *Préparation et emploi des forces* » pour 20,5 Md€ et « *Politique d'armement* » avec 8,7 Md€), à l'intérieur (« *Police nationale* » avec 7,5 Md€) ou aux affaires sociales (« *Handicap et dépendance* » avec 7,1 Md€).

Dans le même esprit, certaines missions paraissent déséquilibrées en raison du poids excessif de l'un de leurs programmes. Le programme « *Agriculture, pêche et territoires ruraux* » est très large et hétérogène, avec 70% (2,5 Md€) des crédits de la mission. Il regroupe ainsi la totalité des interventions à caractère économique du ministère (hors forêt).

Rien dans le texte de la LOLF n'interdit bien sûr de créer un « méga-programme » : c'est la cohérence des actions qui se trouvent dans un même programme plus que sa taille qui doit être privilégiée. Cependant, l'existence de ces « méga programmes » pose de nombreuses difficultés : risque de cristallisation des structures administratives, pilotage incertain du programme, faible lisibilité de l'action publique, difficultés à trouver des indicateurs de performances représentatifs. En outre, les « méga-programmes » entrent en opposition avec les souhaits déjà exprimés par le Parlement d'éviter des « *programmes surdimensionnés* » et de ventiler le plus possible les crédits de personnel.

Les versions alternatives de la maquette présentées par les commissions parlementaires se sont donc attachées à réduire le nombre de ces « méga-programmes ».

A titre d'exemple, un effort important a été consacré à l'amélioration de la mission « *Défense* ». On peut rappeler que, dans la version présentée par le gouvernement, le programme « *Préparation et emploi des forces* » regroupe 52% des crédits et 69% des personnels de cette mission. De même, le programme « *Préparation et conduite des programmes d'armement* » représente plus de 22% des crédits de la mission et offre au ministère une fongibilité bien plus large qu'aujourd'hui, au risque de réduire à néant les efforts accomplis depuis plusieurs années, à la suite notamment du rapport public particulier de la Cour publié en 1997, pour suivre plus précisément l'exécution des programmes.

Dans ce domaine, une première amélioration consisterait, comme exposé *supra*, à rattacher le programme « *Gendarmerie* » à la mission « *Sécurité* ». De même, les activités de recherche du ministère de la défense, comme la recherche amont de la DGA ou la recherche duale menée par l'ONERA, gagneraient à être intégrés à la mission « *Recherche* ». La proposition du Parlement de scinder le programme « *Préparation et conduite des programmes d'armement* » en deux programmes, consacrés l'un à l'*« Armement nucléaire* » et l'autre à l'*« Armement conventionnel* », pourrait permettre de mieux suivre l'exécution des programmes. En revanche, le découpage en actions du nouveau programme « *Activité et soutien des forces* » proposé par le Parlement, distinguant « *Mener les activités* » et « *Soutenir les forces* » semble peu opérationnel. Même si cette solution n'est pas totalement satisfaisante, le découpage initialement présenté par le gouvernement, attribuant une action à chaque Armée au sein du programme « *Préparation et emploi des forces* », peut paraître plus efficace.

Autre exemple, un découpage plus fin du programme « *Agriculture, pêche et territoires ruraux* », distinguant le soutien au développement rural et l’orientation et la régulation des marchés des produits agricoles, a finalement été proposé par les Assemblées.

En revanche, certains cas limites pourraient être conservés dans la nouvelle maquette, sous réserve d’engagements de réforme de la part du gouvernement.

Ainsi, le programme « *Gestion fiscale et financière de l’Etat et du secteur public local* » (8,3 Md€) rassemble les crédits des grandes directions chargées du recouvrement de l’impôt et de la dépense publique dans des actions communes découpées selon une logique de publics (fiscalité des grandes entreprises, des PME, des particuliers, des marchandises, gestion financière du secteur public local) et de produit (gestion des pensions, gestion des fonds déposés). La segmentation par publics apparaît plus respectueuse de l’organisation administrative actuelle qu’une structuration par métiers (distinguant notamment entre la dépense publique, l’assiette et le recouvrement de l’impôt), qui aurait entraîné l’éclatement des crédits de la DGCP en deux programmes distincts. La segmentation par publics correspond aux orientations prises dans le cadre de la « *Réforme modernisation* » du MINEFI puis de « *Bercy en mouvement* », qui ont conduit à une première redéfinition du partage de compétences entre directions¹³⁸. Cependant, si la taille de ce programme (91% de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* », plus de 60% des crédits de fonctionnement du ministère) n’est pas en elle-même porteuse de changement, ce programme peut offrir un cadre à la poursuite de la rationalisation des réseaux et des compétences de la comptabilité publique et des impôts.

De même, dans la mission « Recherche et enseignement supérieur universitaire », le poids du programme « Formation supérieure et recherche universitaire » est particulièrement important. En effet, en application du principe de la non-sécabilité des emplois entre programmes, tous les enseignants chercheurs sont regroupés dans un seul et même programme qui est, dans son volume financier comme dans son découpage, conçu comme une mission ministérielle à part entière. La conséquence de cette situation est une ventilation en actions qui se rapproche davantage d’une ventilation en programmes. Il serait dans ce cas cohérent d’envisager la création de sous-actions qui seraient calquées sur les actions du programme « Recherches scientifiques pluridisciplinaires ».

Les Assemblées ont donc proposé de scinder ce programme en deux programmes distincts, consacrés aux « *Formations supérieures universitaires* » et à la « *Recherche universitaire* ». Il semble toutefois qu’à moins de faire une exception au principe de non-sécabilité des emplois, exception qui serait, dans la pratique, difficile à mettre en œuvre dans les délais imposés par la LOLF, il n’y ait pas de réelle alternative à la version proposée par le gouvernement.

• *Des questions de périmètre et de cohérence*

Pour approcher le coût complet d’une politique publique, le Parlement devra tenir compte, dans certains cas, de la dispersion des crédits entre plusieurs programmes. Le problème principal de la maquette gouvernementale concerne les dépenses fiscales du programme « *Remboursement et dégrèvements d’impôts* » (61,5 Md€ soit 58% de la mission « *Engagements financiers de l’Etat* »). La logique de regroupement des crédits issus des charges communes dans la mission « *Engagements financiers de l’Etat* » est instrumentale et non par finalité. Les programmes qui composent cette mission relèvent en effet de politiques distinctes (financement de l’Etat, financement de l’économie, politique fiscale, etc.). Il serait souhaitable de rendre plus transparente cette mission en faisant clairement apparaître à quels programmes fonctionnels se rattachent les remboursements et dégrèvements d’impôts.

¹³⁸ Transfert du recouvrement de l’impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle à la direction générale des impôts, prise en charge par le Trésor public des fonctions d’information et de conseil fiscal aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, plusieurs « opérateurs » reçoivent encore leurs subventions de fonctionnement de différents ministères. Il est sans doute possible d'aller plus loin dans l'unification de ces subventions de fonctionnement, ce qui suppose de les rattacher toutes à une seule mission. A titre d'exemple, les dotations de l'INRA, du CEMAGREF et de l'IFREMER sont aujourd'hui réparties entre les missions « *Recherche et enseignement supérieur universitaire* » et « *Agriculture* », ce qui n'est pas satisfaisant. Il est possible de mettre fin à cette pluralité d'imputations et de reconstituer l'unité budgétaire de ces organismes au sein d'un même programme, en application du principe selon lequel la subvention d'exploitation d'un opérateur mettant en œuvre une seule politique doit relever d'un seul programme.

En outre, dans la version proposée par le gouvernement, certains programmes sont très hétérogènes, sans cohérence interne. Le programme « *Développement des entreprises* » de la mission « *Politique économique* » regroupe ainsi l'ensemble des crédits des anciennes sections « industrie, commerce et artisanat », à l'exception des crédits inscrits dans la mission interministérielle « *Recherche* » et dans le programme « *Passifs financiers miniers* ». Il comprend également une action intitulée « *Développement international de l'économie française* », correspondant au réseau des missions économiques à l'étranger. Derrière l'intitulé « *Développement des entreprises* » apparaissent des finalités très diverses : l'appui aux entreprises (dont une partie doit être transférée aux régions dans le cadre de la loi relative aux responsabilités locales), l'élaboration de la politique énergétique et des matières premières, la régulation des marchés de l'énergie et des télécommunications, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et les actions régaliennes de contrôle des nuisances et des risques industriels. Dans le nouveau découpage proposé par le Parlement, le contenu du programme « *Développement des entreprises* » serait plus conforme à son intitulé.

De même, au sein de la mission « *Recherche et enseignement supérieur universitaire* », le programme « *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat* » intègre des aides au développement de l'aéronautique civile, sous forme d'avances remboursables, que leur nature particulière rapprocherait plutôt des crédits figurant dans le programme « *Recherche industrielle* » de la même mission.

Enfin, il faut souligner l'importance qui s'attache, au-delà des missions et des programmes, à la structuration d'un programme en actions. Pour ne prendre qu'un exemple, les actions du programme « *Gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales* » de la mission « *Solidarité et intégration* », présentées en janvier 2004, ne sont pas cohérentes. Le lien entre les subventions aux associations de rapatriés, l'Ecole nationale de la santé publique, la contribution de la France au Bureau international du travail (BIT) et l'allocation vieillesse de Saint-Pierre-et-Miquelon n'apparaît pas évident. Ces actions ne relèvent pas davantage d'un même ministère puisque la santé, les affaires sociales et le travail sont concernés. Au plan politique, le ministre chargé des affaires sociales sera responsable du programme « *Gestion et évaluation des politiques* ». Ainsi, la totalité des crédits de personnel et de fonctionnement de la direction de la sécurité sociale, de l'inspection générale des affaires sociales, de l'Ecole nationale de la santé publique, les crédits d'organisation des concours sanitaires, etc., dont le ministre chargé de la santé devrait pouvoir rendre compte, ne sont pas sous sa responsabilité. C'est une situation qui semble difficilement tenable en gestion.

c) - La ventilation des emplois et des crédits de soutien

Plusieurs ministères ont fait l'effort de répartir leurs emplois entre leurs programmes opérationnels : c'est notamment le cas au ministère de la *culture*, aux *affaires étrangères*, à la *justice*. Le ministère chargé de *l'équipement, du logement et des transports* a en particulier fait l'effort de répartir ses personnels selon leur activité principale, malgré l'existence de services polyvalents.

Le plus souvent cependant, l'effort de ventilation requis par la LOLF mériterait d'être approfondi. Le ministère de *l'emploi, du travail et de la cohésion sociale* et le ministère de la *santé et de la protection sociale* partagent une même direction de l'administration générale, du personnel et du budget. Ces ministères ont fait le choix de regrouper la quasi-totalité du personnel au sein de deux programmes support, découpés en actions miroirs des programmes fonctionnels. Le maintien de services polyvalents (DDASS et DRASS) est avancé pour justifier ce choix, qui s'étend aussi aux services de l'administration centrale.

Sont également mis en avant la crainte de voir les dépenses de transfert, très dynamiques dans ces secteurs, peser sur les crédits de rémunération, ainsi que le faible poids des dépenses de fonctionnement au regard des crédits d'intervention gérés par ces ministères.

Dans plusieurs cas, cet argumentaire n'emporte pas la conviction : les crédits de personnel de la mission interministérielle pour la lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT), qui sont parfaitement identifiés, pourraient être inclus dans le programme « *Drogue et toxicomanie* ». De même, le programme « *Veille et sécurité sanitaire* » de la mission « *Sécurité sanitaire* » ne comporte ni crédits de support, ni crédits de personnel, qui sont inscrits dans un programme de la mission « *Santé* ». Il serait préférable de donner aux responsables de ces programmes la maîtrise de leurs charges de personnel.

De même, le ministère de *l'agriculture* a fait le choix de ne pas ventiler ses moyens de personnel et de fonctionnement. La mission « *Ecologie et développement durable* » a inscrit tous ses personnels dans son programme « *Soutien aux politiques environnementales* ». Enfin, la mission « *Sport et jeunesse* » n'a pas ventilé les personnels techniques et pédagogiques, de l'administration centrale et de ses services déconcentrés, entre les programmes « *Sport* » et « *Jeunesse* ».

Par ailleurs, des programmes « *Soutien* » ou « *Stratégie* » ont été créés dans la plupart des grands ministères (éducation, défense, intérieur, agriculture, justice, équipement, etc.). Ces choix n'ont pas été homogènes puisque, dans certains ministères, cette fonction est isolée et éclatée au niveau des actions seulement (*culture, ville*). Surtout, le périmètre respectif de ces programmes et actions semble très variable, au risque de ne pas permettre de comparer le coût et les performances de la fonction soutien au plan interministériel.

On peut relever, à ce sujet, qu'une ambiguïté s'attache à la notion de programme « *soutien* ». En application du principe de non sécabilité des emplois posé par la DRB, chaque emploi est en effet intégralement affecté à un programme ; or, il n'est pas rare que de nombreux cadres, servant notamment dans les services déconcentrés, participent à la réalisation d'actions relevant de plusieurs programmes. Afin de contourner la difficulté, ces agents seront affectés par défaut aux programmes « *soutien* » de la mission dont ils relèvent. Cela signifie donc que les programmes « *soutien* » se verront affecter deux catégories de personnels : des personnels supports dont les fonctions sont effectivement transversales, et des personnels qu'il n'a pas été possible d'affecter à un seul programme. Il serait utile de parvenir à distinguer ces deux catégories de personnel au sein des programmes « *soutien* » ; au minimum, les systèmes d'information devraient permettre de ventiler, *ex post* et au mieux, une partie des coûts de personnel entre les programmes auxquels ils apportent leur concours.

B - LA RÉFORME DE LA GESTION PUBLIQUE

C'est l'un des objectifs majeurs de la LOLF : sur une base budgétaire rénovée, l'Etat doit réformer sa gestion en profondeur et intégrer la logique de la performance.

1) - La gestion de la nouvelle architecture budgétaire

Construire la nouvelle architecture du budget n'est que la première étape de la réforme, peut-être la plus visible pour les citoyens. Mais la mise en œuvre de la loi organique commencera réellement avec la gestion des programmes ainsi définis. Le pilotage de la réforme suppose de définir précisément les responsabilités des gestionnaires et d'associer pleinement les structures déconcentrées de l'Etat ainsi que ses opérateurs extérieurs ; il suppose également de définir et de développer les outils indispensables à la nouvelle gestion publique.

a) - La direction des programmes

L'autonomie de gestion du responsable de programme et l'autonomie des structures que le programme regroupe sont parfois contradictoires.

C'est le cas lorsque le programme comprend les crédits d'autorités administratives indépendantes, dont l'indépendance doit être conciliée avec la règle de fongibilité asymétrique des crédits du programme. Dans son état actuel, le programme « *Développement des entreprises* », piloté par une « *personnalité qualifiée* », regroupe ainsi tout ou partie des administrations centrales du ministère de *l'industrie*, mais aussi des autorités administratives indépendantes chargées d'intervenir dans le même domaine (Commission de régulation de l'énergie, Autorité de régulation des télécommunications, Autorité de sûreté nucléaire, etc.).

De même, la conciliation du principe d'autonomie des établissements de *recherche et d'enseignement supérieur* avec celui de la responsabilité des gestionnaires des programmes constitue certainement l'un des défis majeurs que leur ministère de tutelle aura à relever.

Dans d'autres cas, le pilotage concret du programme relève de plusieurs acteurs et pas seulement du responsable de programme et des gestionnaires de budgets opérationnels. A titre d'exemple, une grande partie des dépenses éducatives mises en œuvre par le ministère de la *justice* dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) relève de la décision de juges qui prescrivent les mesures et vont jusqu'au choix nominatif de la structure d'accueil. Pour l'administration pénitentiaire, la gestion des populations dont elle a la garde relève aussi largement de décisions judiciaires, même si elle a un peu plus de maîtrise de la gestion des affectations des détenus et des places.

Par ailleurs, le schéma ne doit pas être rendu plus complexe encore par des instruments incompatibles avec l'esprit de la LOLF. En sus des budgets opérationnels de programme (BOP, cf. *infra*) le *ministère de l'économie, des finances et de l'industrie* envisage ainsi de créer des « budgets exécutifs de programme » (BEP), niveau supplémentaire d'enveloppes de crédits associées à des objectifs, pour articuler les responsabilités du pilote de programme avec celles des directeurs d'administration centrale. Cette décomposition en trois niveaux de la chaîne de responsabilité (responsable de programme, directeur général responsable du BEP, responsable de service déconcentré responsable d'un BOP) présente un risque, celui de voir la logique organisationnelle prendre le pas sur celle du programme. Ce risque est particulièrement marqué dans le cas des directions à réseau engagées dans une démarche contractuelle (DGI et DGCP), qui seront tentées de reproduire dans leurs BEP leurs contrats de performances respectifs. Soumis au CIAP lors de l'examen du programme « *Régulation des activités économiques* » de la Douane et de la DGCCRF, ce projet a reçu un avis négatif : la création de BEP, qui aurait pour effet de remplacer au premier plan une logique organisationnelle, ne paraît conforme « *ni à l'esprit de la loi organique ni à sa lettre, s'agissant du caractère fongible des crédits appliqués au niveau des programmes* ». Cette appréciation est partagée par la Cour.

b) - La place future des missions

On peut également s'interroger sur la place que les « *missions* » sont appelées à prendre à l'avenir dans la nouvelle architecture, au-delà de ce qui avait été envisagé lors de la préparation de la LOLF en 2000 et 2001. De fait, il y a en France 32 politiques publiques plutôt que 126.

Le MINEFI, attaché à la lettre de la LOLF, a pour l'heure une conception restrictive des missions. Pour lui, « la mission apparaît comme une notion afférente à la procédure d'adoption de la loi de finances, n'ayant de portée que dans le débat parlementaire ». Elle « n'apparaît pas en conséquence comme un support opérationnel pour le pilotage et la mise en œuvre de politiques interministérielles. » Il est significatif que les instructions de la DRB présentées lors du COPIL le 31 mars 2004, soient très peu contraignantes pour la présentation et le suivi des missions interministérielles : la « coordination entre ministères [est] souhaitable en amont, à leur initiative » et il existe une « possibilité d'organiser une réunion commune à plusieurs ministères s'ils le souhaitent, pour examiner les projets d'objectifs ». De même, s'il a été créé un Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), rien n'a été prévu pour auditer les missions.

Il en résulte le paradoxe suivant. Les responsables de programmes seront bientôt tous désignés et devraient disposer en 2006 d'outils de programmation, de gestion et de mesure de leurs performances. Par ailleurs, des « documents de politique transversale » (DPT) viendront bientôt préciser les moyens, les objectifs et les indicateurs des politiques publiques qui n'ont pas pu être érigées en missions interministérielles. Ces dernières seront coordonnées par un « ministre chef de file ». Inversement, dans le silence de la LOLF, rien n'a été prévu depuis trois ans pour les missions, en particulier les missions interministérielles, qui paraissent pourtant constituer un niveau pertinent pour apprécier la performance. Il est notamment à craindre que les parlementaires, lors de l'examen du projet de loi de finances, ne disposent pas d'informations suffisamment synthétiques dans les « bleus budgétaires », au-delà des données attachées à chacun des programmes composant les missions.

2) - L'implication des services déconcentrés et des opérateurs***a) - Les services déconcentrés***

La mobilisation par les ministères de leurs services déconcentrés est restée encore insuffisante en 2003, alors même que ces services auront à intégrer des changements majeurs dans le cadre de la future gestion budgétaire.

Dans de nombreux départements ministériels, hormis les expériences de globalisation des crédits (cf. *infra*), l'association des services déconcentrés s'est bornée à la tenue de réunions en administration centrale, sans véritable dialogue, et à la désignation des « ambassadeurs de la LOLF », chargés de diffuser les thèmes et les outils de la réforme mais qui ne sauraient seuls suffire à sa nécessaire appropriation par les services opérationnels. A titre d'illustration, malgré la création d'un réseau de vingt « ambassadeurs » à l'échelon interrégional du ministère de l'*équipement*, l'association des services déconcentrés est passée au second plan, ces derniers s'attachant d'abord à intégrer les conséquences du processus de décentralisation et de réforme territoriale.

A contrario, le ministère des *sports* est sur ce plan une illustration positive avec la nomination de 70 correspondants LOLF dans les services et opérateurs extérieurs, l'association d'une trentaine de services déconcentrés et la tenue d'expérimentations portant sur l'examen de la pertinence des programmes opérationnels, la répartition des dépenses directes et indirectes et le test des indicateurs d'objectifs associés au programme.

Au plan juridique, une première évolution a eu lieu. Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements a prévu que le préfet, qui reste l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, sera destinataire des crédits des budgets opérationnels de programme (BOP, cf. *infra*) sauf s'il a désigné un ordonnateur secondaire délégué, qui pourra être un délégué interservices. Par ailleurs, « *le préfet s'assure de la prise en compte par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat des objectifs* » figurant dans les projets annuels de performances ; « *à ce titre, il est le garant de la mesure des résultats obtenus. Celle-ci est appréciée à partir des éléments produits par ces services et destinés aux rapports annuels de performances* » prévus par la loi organique.

L'articulation de ces responsabilités avec celle du responsable de BOP et du responsable du programme risque de se révéler complexe, notamment pour l'application de politiques interministérielles, comme l'a déjà souligné la Cour¹³⁹. Le renforcement du rôle des préfets, et singulièrement des préfets de région¹⁴⁰, semble le meilleur moyen d'assurer cette cohérence. Toutefois, l'articulation entre les BOP et les projets territoriaux de l'Etat (PTE) rebaptisés projets d'action stratégique de l'Etat dans les régions (PASER) et les départements (PASED) devra être étroite, d'autant que ces plans devront privilégier « *les logiques d'objectifs et la mesure de la performance* ¹⁴¹ ». Le décret du 29 avril 2004 précité prévoit en son article 6 que le préfet de région « *peut proposer aux ministres intéressés, après consultation du comité de l'administration régionale, des éléments d'un programme ou d'une action d'un programme définis à l'article 7* » de la LOLF ; « (...) *Cette action doit correspondre aux priorités du projet d'action stratégique de l'Etat* ». C'est dans cette perspective qu'a été conçu le programme « *Interventions territoriales de l'Etat* » (PITE), dont il faut noter que la logique est contraire à l'article 7 de la LOLF, puisqu'il rassemblera des dotations dont le seul point commun sera de présenter un caractère interministériel, comme le plan « *Loire grandeur nature* », la politique de l'eau en Bretagne, l'hébergement d'urgence en Ile-de-France ou l'accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes.

b) - L'association des opérateurs

Selon la norme comptable n° 7, « les opérateurs des politiques de l'Etat agissent dans la sphère non-marchande; certains gèrent des programmes d'intervention. Ces entités, contrôlées par l'Etat, réalisent des missions de service public dans des conditions étroitement définies par l'Etat. Les critères permettant de classer une entité contrôlée dans la catégorie des opérateurs des politiques de l'Etat sont les suivants :

- *activité non-marchande, financée majoritairement par l'Etat* ;
- *mission et objectifs définis par l'Etat* ;
- *activité étroitement encadrée par l'Etat*.

Le statut juridique des opérateurs des politiques de l'Etat est varié : il peut s'agir d'établissements publics, d'associations, de groupements d'intérêt public ou de toute autre forme d'entité. Les opérateurs des politiques de l'Etat n'ont pas le choix des orientations de leurs actions, rarement celui des objectifs ou des modes d'intervention (souvent réglementés). Leur autonomie se limite souvent à la mise en œuvre des moyens alloués ».

¹³⁹ Rapport public particulier sur la déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat, novembre 2003.

¹⁴⁰ Selon une communication en conseil des ministres du 28 janvier 2004, « *la région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'Etat* ».

¹⁴¹ « Déconcentration et réforme de l'Etat : une nouvelle dynamique », journée d'étude de la DMGPSE, 29 avril 2004.

Cette définition devrait conduire à exclure de la notion comptable d'opérateurs des entreprises ou établissements publics remplissant des missions de service public, comme par exemple la SNCF ou la RATP. Pour autant, la réalisation de la partie socio-économique des objectifs qui seront assignés aux programmes dépendra souvent autant, sinon plus, de l'action de ces organismes que de l'action propre de l'Etat. De même, des subventions importantes peuvent être attribuées à des associations sans constituer leur financement majoritaire, ou sans que leur activité soit « *étroitement encadrée* », ces structures n'étant alors pas considérées comptablement comme des opérateurs ; mais les subventions correspondantes devront cependant être justifiées au premier euro et s'inscrire dans des objectifs de performances.

Aussi sera-t-il nécessaire, au-delà de cette approche comptable, d'associer aux travaux de mise en œuvre de la LOLF l'ensemble des opérateurs ayant une incidence significative sur l'action de l'Etat, en termes de crédits budgétaires ou pour atteindre les objectifs de performances fixés.

Un travail de définition et de recensement des opérateurs de l'Etat a été lancé en janvier 2004 par la direction du budget, la DRB et l'inspection générale des finances dans le prolongement d'une note examinée par le COPIL le 11 avril 2003. Les trois critères cumulatifs retenus par l'instruction du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire sont la personnalité morale de l'organisme, la possibilité de le rattacher explicitement à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat, et son placement sous le contrôle direct de l'Etat « *au regard des textes, de son mode de gouvernance ou de ses modalités de financement* ». Ces trois critères aboutissent à une définition plus large de la notion d'opérateur,

Le traitement de ces opérateurs au regard de la LOLF devra consister, non seulement à identifier leur participation aux différents programmes et leurs performances, mais également à réorganiser les subventions et dotations qui leur sont actuellement versées en fonction des catégories de dépenses prévues par l'article 5 de la loi organique. Il conviendra en particulier de distinguer au regard de la future nomenclature les « *subventions pour charges de service public* », destinées à financer les charges de fonctionnement des organismes et classées au titre III avec les dépenses de fonctionnement, des dépenses d'intervention et notamment des transferts, classés au titre VI.

Par ailleurs, s'ils perçoivent des subventions au titre de différents programmes, les opérateurs devront être en mesure de rendre compte séparément de l'utilisation des fonds versés. Cela suppose la mise en place de dispositifs performants de comptabilité analytique, permettant des traitements homogènes de l'information et de suivi des indicateurs. Compte tenu du nombre d'acteurs concernés, la situation est, dans ce domaine, contrastée.

A ce stade, l'insuffisante association aux chantiers de la LOLF des opérateurs extérieurs les plus proches de l'Etat, c'est-à-dire ses établissements publics, peut inquiéter.

C'est en particulier le cas dans les domaines de la *santé et de la solidarité* ou encore de la *recherche*. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a mis en place un dispositif transversal de conduite de projet, comportant un comité de pilotage qui réunit, notamment, deux recteurs, un secrétaire général d'académie ainsi que deux représentants de la conférence des présidents d'université. En revanche, les établissements publics de recherche ne semblent pas avoir été encore suffisamment associés à la préparation ; alors qu'ils gèrent 90% du volume budgétaire correspondant. Il est indispensable de combler rapidement ces lacunes, compte tenu du poids des opérateurs extérieurs dans certains programmes.

Il serait également utile, plus largement, que les collectivités territoriales, souvent partenaires des politiques publiques d'Etat, soient informées et associées à la réforme, ce qui ne semble pas être le cas actuellement.

3) - Les instruments

a) - Bilan des premières expériences de globalisation

Les expériences de globalisation sont restées encore relativement limitées en 2003. Elles ont concerné cinq ministères (affaires étrangères, équipement, finances, intérieur, travail), ont représenté un milliard d'euros de crédits et sont restées principalement limitées au périmètre soit du fonctionnement et du personnel (actuel titre III) soit des interventions (actuel titre IV).

Le ministère des *affaires étrangères* a conduit en 2003 une expérimentation des crédits de fonctionnement de cinq postes diplomatiques, appliquant le principe de la fongibilité asymétrique. Un bilan de cette expérimentation est prévu en 2004. Le ministère de *l'équipement* a globalisé en 2003 les crédits de personnel et de fonctionnement courant de la région Nord-Pas de Calais, cette expérience devant se prolonger en 2004. Au ministère des *finances*, les directions à réseau ont conduit en 2003 des expérimentations de fongibilité asymétrique dans leurs services déconcentrés. Ces expérimentations ont mis en évidence l'insuffisance des outils de comptabilité analytique et de suivi financier de la masse salariale. Il est à noter que la fongibilité expérimentée par les services n'est que partielle : réalisée dans le cadre de l'organisation existante, elle n'intègre pas la dimension pluri-directionnelle des programmes du ministère. L'expérience de globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des préfectures, antérieure à la LOLF, est la plus ancienne puisqu'elle a débuté en 2000 ; elle s'est appliquée en 2003 à 29 préfectures, représentant 30% de l'agrégat budgétaire « *administration territoriale* », soit 333,4 M€, et sera généralisée en 2004. Elle présentait initialement la particularité d'être plus souple que la LOLF : la fongibilité des crédits de personnel et de fonctionnement est en effet symétrique au niveau déconcentré, alors qu'elle devra être asymétrique au niveau national, le respect de cette condition reposant sur les contrôleurs financiers central et déconcentrés.

La Cour a particulièrement examiné l'expérimentation menée au ministère du *travail* dans la région Centre. Celle-ci a bénéficié de dotations budgétaires globalisées, pour le fonctionnement à partir de la loi de finances pour 2002, et pour les interventions à partir de celle de 2003.

Pour le premier de ces volets, à partir d'enveloppes fixées séparément pour les dépenses de personnel et de fonctionnement, une fongibilité asymétrique a été mise en place ; un pilotage stratégique a été institué au niveau régional ; des règles encadrant la gestion ont été formulées, le niveau global des effectifs étant fixé par catégorie et l'administration des autres moyens de fonctionnement devant s'appuyer sur des ratios de gestion.

Plusieurs enseignements se dégagent de l'expérience :

- un dialogue de gestion s'est incontestablement établi au niveau régional sur le fonctionnement des services. Le rôle de cet échelon dans l'allocation des ressources s'en est trouvé renforcé, préfigurant l'évolution générale de l'administration territoriale de l'Etat (cf. *supra*). Une démarche de budgétisation au premier euro a également constitué un élément positif de l'expérience ;
- la gestion s'est traduite, du fait de la fongibilité, par des réallocations de crédits non négligeables atteignant respectivement 17,5% en 2002 et 10,9% en 2003 des crédits de fonctionnement hors personnel disponibles, l'ampleur de ces mouvements ayant été favorisée par des dotations de personnel assez largement calculées. Il est à noter que la fongibilité pratiquée à l'échelon local, sur des effectifs limités, implique un suivi étroit de ces effectifs au niveau des positions individuelles. Un tel suivi, qui entraîne nécessairement une plus grande exactitude dans la prévision budgétaire, ne peut que limiter à terme les marges de la fongibilité asymétrique.

Dans le domaine des interventions, la globalisation n'a porté que sur des crédits échappant à la procédure annuelle, dite de territorialisation, touchant à la répartition des moyens d'intervention de la politique de l'emploi entre les services déconcentrés. Elle s'est inscrite dans un exercice plus vaste de définition d'un programme « accès à l'emploi » ciblé sur le public des jeunes en difficulté, constituant non pas un programme au sens de la LOLF, mais plutôt un plan d'action s'inscrivant dans le cadre de la directive nationale d'orientation du ministère pour 2003. Cette démarche a donné lieu à une ventilation indicative de l'ensemble des crédits dont disposaient les services de la région au-delà du chapitre globalisé, et à la formulation d'indicateurs.

D'autres éléments ont limité la portée de l'expérience au regard de la LOLF. Contrairement au volet fonctionnement, l'expérience n'a pas fait l'objet de directives détaillées de l'administration centrale et les services déconcentrés ont été largement laissés à eux-mêmes ; la dotation globalisée n'a pas résulté de l'élaboration au niveau local d'un budget au premier euro mais s'est imposée aux services qui en ont proposé une répartition entre la région et les différents départements fondée sur des critères traduisant largement des situations considérées comme données (niveau des dépenses inéluctables). Quant à la gestion budgétaire proprement dite, elle ne s'est pas éloignée des modes opératoires habituels.

L'expérience n'a pas été cependant dépourvue d'aspects plus positifs. Des conventions d'objectifs ont été conclues avec l'intégralité des structures d'accueil des jeunes (missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation). Un dialogue de gestion sur les interventions s'est instauré au sein des services. L'intérêt de l'expérience a été également méthodologique, faisant apparaître, ce qui n'est pas indifférent pour l'application ultérieure de la LOLF, les lacunes du système d'information, les difficultés de coordination des acteurs et singulièrement des opérateurs des politiques publiques, notamment l'AFPA et l'ANPE, la nécessité d'établir des partenariats avec les collectivités territoriales, et l'obligation de définir des modalités de contractualisation entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Pour l'exercice 2004, comme l'avait recommandé la Cour¹⁴², la démarche de globalisation se généralise ; elle devrait concerter plus de 150 services, représentant 6 Md€ et 125 000 agents, et comprendra notamment des expérimentations de globalisation des crédits des actuels titres III et IV, soit au niveau d'un programme (comme « *Formation, enseignement et recherche* » au ministère de *l'agriculture* et « *Santé publique – prévention* » au ministère de la *santé*), soit au niveau d'un service (direction régionale des affaires culturelles Rhône-Alpes, direction régionale de l'environnement de Midi-Pyrénées, académies de Bordeaux et Rennes).

Deux expérimentations, lancées en 2004, illustrent cette démarche :

- Le ministère de la *justice* effectue une première expérience de globalisation dans le ressort de la cour d'appel de Lyon, de la direction régionale Rhône-Alpes-Auvergne de l'administration pénitentiaire et de la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse du Languedoc-Roussillon. Les périmètres de la globalisation sont différents selon les cas. A cet égard, l'inclusion des frais de justice – crédits limitatifs à l'avenir - dans l'enveloppe de la cour d'appel est une innovation importante. En revanche l'exclusion de l'enveloppe globale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) des crédits dédiés aux structures privées limite l'ampleur de l'expérience. L'extension en 2005 à d'autres cours d'appel, ainsi que, pour la PJJ, son élargissement devraient permettre de progresser.

Toutefois, dans des dispositifs dont les besoins sont en extension permanente, la flexibilité apportée par la globalisation ne peut être que limitée, si de nouveaux modes ou outils de gestion ne sont pas introduits. La saturation des équipements (avec leurs coûts de

¹⁴² Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, juin 2003, p. 140.

fonctionnement) ou des processus judiciaires (frais de justice par exemple) laisse peu de place aux évolutions, sans apport de méthodes ou de savoir-faire supplémentaires.

- Au ministère de *l'outre-mer*, une expérimentation est conduite depuis le 1er janvier 2004. Il s'agit de globaliser une partie des crédits du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) destinés au département de la Martinique. Les dispositifs concernés sont les contrats emploi-solidarité, les contrats emploi-consolidé, les contrats d'insertion par l'activité, les contrats d'accès à l'emploi, les primes à la création d'emploi, les emplois-jeunes, les projets initiative-jeune, les congés-solidarité et les allocations de retour à l'activité. Le volume global de ces crédits représente 70,4 M€ en LFI 2004. Il s'agit de préfigurer la création d'un budget opérationnel de programme (BOP) dont la gestion serait confiée au Préfet, et d'une unité opérationnelle, dont la responsabilité serait confiée au DDTEFP de Martinique. Des objectifs et des indicateurs ont été mis en place dans le cadre de cette expérience.

La responsabilisation des services gestionnaires des crédits du FEDOM n'est cependant que progressive. Si l'arbitrage entre les différents dispositifs d'emploi et d'insertion concernés par l'expérimentation est déconcentré, et si les crédits sont globalisés au sein d'une seule ligne budgétaire, ils restent pour le moment gérés au niveau de l'administration centrale afin d'éviter de multiplier les conventions locales avec les opérateurs de l'Etat (CNASEA notamment).

Des expérimentations menées, quelques enseignements paraissent pouvoir être dégagés :

la globalisation des crédits ne se traduira pas dans l'immédiat et toutes choses égales par ailleurs par une réduction significative des dépenses publiques ni des emplois de l'Etat, comme l'a déjà relevé l'Assemblée nationale à propos de l'expérience de globalisation des préfectures¹⁴³ ;

- la responsabilisation effective des gestionnaires gagnerait à s'appuyer sur une contractualisation pluriannuelle et risquerait d'être compromise par les mesures de régulation budgétaire si cette dernière n'est pas anticipée par les gestionnaires locaux ;
- la gestion d'enveloppes territoriales fongibles doit s'inscrire dans le processus de régionalisation des services de l'Etat, consacrant le rôle des préfets de région (cf. *infra*), et devrait davantage impliquer les collectivités territoriales partenaires des politiques de l'Etat ;
- enfin, la mise en œuvre concrète des nouveaux modes de gestion confirme, s'il en était besoin, la nécessité pour l'Etat de disposer rapidement de systèmes performants de contrôle de gestion et de gestion prévisionnelle des effectifs.

b) - Le contrôle de gestion

La mise en place du contrôle de gestion est encore embryonnaire. La plupart des ministères s'appuient sur des démarches d'autoévaluation engagées préalablement aux travaux liés à la LOLF. Dans la plupart des cas, des guides méthodologiques ont été rédigés et quelques formations au contrôle de gestion engagées. Cet aspect de la réforme est cependant essentiel à sa réussite, comme l'ont déjà souligné la Cour¹⁴⁴, l'Assemblée nationale¹⁴⁵ et le Sénat¹⁴⁶.

¹⁴³ Assemblée nationale, rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le PLF pour 2004 (n° 1093), annexe n°28 sur l'administration générale et territoriale.

¹⁴⁴ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, juin 2003, p. 141.

¹⁴⁵ « *La modernisation de la gestion publique apparaît comme le complément indispensable de la clarification de l'autorisation parlementaire* », rapport d'information n° 1021, commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2003.

¹⁴⁶ Le contrôle de gestion doit « *pleinement s'articuler avec les autres chantiers de la modernisation de la gestion publique et, en particulier, avec la mise en œuvre de la LOLF* », rapport d'information n°388, commission des finances du Sénat, juillet 2003.

D'importants efforts restent à faire. Dans le domaine de *l'enseignement scolaire*, le plan ministériel triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion 2003-2005 est destiné à favoriser et à améliorer le pilotage du système éducatif à tous les niveaux, national, académique et local. Il a pour ambition de situer les enjeux, de définir les axes jugés prioritaires de sa mise en œuvre et de déterminer les conditions de son enracinement dans la gestion du ministère. Si un réseau de contrôleurs de gestion a été constitué dans les académies et des actions de formation développées, ces mesures sont encore très insuffisantes, comme l'a noté en avril 2003 le rapport public particulier de la Cour sur la gestion du système éducatif.

Au ministère de la *justice*, la mise en place d'un contrôle de gestion structuré n'en est qu'à ses débuts : chaque direction de réseau ainsi que la direction de l'administration générale ne se sont encore dotées que d'un seul contrôleur de gestion, même si des recrutements sont envisagés ; la fonction même du contrôle de gestion apparaît actuellement conçue comme trop financière et trop éloignée d'une mission d'aide au pilotage et à l'efficience des missions ; des guides de méthode restent à élaborer pour la diffusion de cette fonction dans les services déconcentrés et les juridictions.

Au ministère de *l'outre-mer*, la mise en place d'un contrôle de gestion est également peu avancée et l'appropriation de la démarche par les services à parfaire. Un contrôleur de gestion a été recruté en septembre 2002 mais ce n'est qu'au cours du second semestre 2004 qu'une cellule de pilotage du contrôle de gestion dotée des instruments de suivi nécessaires devrait être placée auprès de chaque responsable de programme. Le réseau des contrôleurs de gestion est en cours d'identification.

Dans ce dernier ministère, une charte ministérielle de contrôle de gestion a été élaborée mais ne donne que des définitions générales. L'expérimentation « *FEDOM Martinique* » (cf. *supra*) a permis de mettre en place un certain nombre d'indicateurs mais le cadrage du dialogue de gestion à mettre en place est encore inachevé. D'autre part, aucun système de comptabilité analytique n'a été mis en place, ce qui rend impossible l'évaluation des coûts complets des différentes actions publiques menées par le ministère. Les représentations de l'Etat outre-mer n'ont été associées à la démarche de contrôle de gestion que dans le cadre du travail de réflexion sur le contenu des actions et dans le cadre de l'expérimentation « *FEDOM-Martinique*. »

Dans le secteur de la *santé et de la solidarité*, le plan triennal de développement du contrôle de gestion identifie l'ensemble des actions à programmer pour implanter les outils du contrôle de gestion et en généraliser l'usage, en parallèle avec l'installation du nouveau système budgétaire et comptable (ACCORD), sous la conduite d'une « *mission contrôle de gestion, système d'information et évaluation financière* ». En 2003 des travaux préparatoires ont été menés (référentiels, préfiguration d'un modèle de calcul des coûts complets, guides méthodologiques, plan de formation d'un réseau de contrôleurs de gestion). Les nouveaux outils dont le développement est prévu devraient fournir les bases nécessaires au développement effectif du contrôle de gestion, qui nécessitera cependant une plus grande appropriation par les services.

Au ministère de *l'agriculture*, un réseau de contrôleurs de gestion a été mis en place et renforcé en 2004 dans les différentes directions, à l'initiative de la direction des affaires financières. Des démarches d'auto-évaluation ont été conduites ; des guides méthodologiques ont été élaborés ; des formations spécifiques ont été organisées ; outre le réseau de contrôleurs de gestion mis en place à l'administration centrale, des réseaux spécifiques sont à l'étude pour les services déconcentrés et les établissements publics dépendant du ministère.

Au total, la prise de conscience de la nécessité du contrôle de gestion paraît réelle dans la plupart des ministères mais sa mise en œuvre effective n'a pas constitué la priorité de 2003, ce

sujet n'ayant pas au demeurant fait l'objet d'un pilotage interministériel particulièrement actif, comme indiqué précédemment.

c) - Les budgets opérationnels de programme (BOP)

Les budgets opérationnels de programme (BOP) seront le cadre concret d'exécution du budget et le premier échelon de compte-rendu des performances. La notion de BOP, absente de la loi organique, a été définie en juin 2002 par le COPIL et précisée par une note de travail du 1^{er} juillet 2003 puis par une note d'orientation en décembre.

Chaque BOP sera la déclinaison partielle d'un programme et regroupera les crédits mis à la disposition d'un responsable, désigné, ainsi que ses objectifs, par le responsable de programme. Les BOP, non fongibles entre eux, seront ensuite répartis entre les « unités opérationnelles¹⁴⁷ ». Les crédits des programmes pourront ne pas être totalement ventilés en BOP, le responsable de programme pouvant constituer à son niveau une réserve pour aléas ou régulation, tout comme le responsable de BOP pourra le faire à son propre niveau avant de répartir les crédits en unités opérationnelles. Le contenu et le niveau territorial des BOP dépendront étroitement des programmes auquel ils seront rattachés : le BOP pourra retracer une compétence sur un territoire géographique (qui pourra être l'ensemble du territoire), sur un type d'activité (informatique, mobilier, etc.), sur l'action ou la sous-action d'un programme. Ils seront, par construction, hétérogènes et devront être adaptés à chaque action publique.

Ce schéma théorique laisse subsister des incertitudes.

Le responsable du BOP bénéficiera de l'ensemble des ressources budgétaires en crédits et en emplois nécessaires à son exécution, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il en aura l'entièvre gestion : à titre d'exemple, certains emplois non déconcentrés, les achats groupés et certains dispositifs nationaux d'intervention pourront continuer à être gérés au niveau central et mis à la disposition du responsable de BOP, selon des modalités qui restent encore à préciser.

Le fait que le gouverneur des crédits (responsable de programme) ne coïncide pas avec l'ordonnateur (responsable de BOP ou d'unité opérationnelle) nécessitera aussi de clarifier les responsabilités. Ainsi, les directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIRE) s'interrogent : en l'absence d'un « mandat de gestion » sur les crédits du ministère de l'écologie et du développement durable, solution qui semble écartée, les DRIRE devront gérer deux budgets de programme non fongibles, l'un relatif au ministère des finances, l'autre relatif au ministère de l'écologie. En outre, le bon niveau de pilotage n'est pas encore déterminé, entre deux BOP au niveau central, les DRIRE n'étant pas gestionnaires autonomes de BOP, ou deux BOP au niveau déconcentré, ce qui suppose de disposer de bons instruments de suivi et de pilotage en administration centrale.

Plus généralement, un dialogue de gestion devra s'instaurer entre un ensemble d'acteurs dont les liens hiérarchiques ne seront plus déterminants, à la fois pour la gestion des crédits et pour la mesure des performances. Les responsables de BOP devront en effet conserver une responsabilité globale sur la mise en œuvre de leur part des programmes et rendre des comptes sur leurs résultats, sans toujours disposer de la gestion effective de l'ensemble de leurs moyens. Ce point sera particulièrement problématique en matière de personnels (cf. *infra*).

4) - La mesure des performances

La LOLF a pour ambition d'accroître l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion de l'Etat vers les résultats. Elle accorde aux responsables de programme une plus

¹⁴⁷ Appellation désormais préférée à « unité d'exécution », terme initialement employé.

grande capacité à mettre en œuvre les actions dont ils sont chargés, avec comme contrepartie la détermination, pour chaque programme, d'objectifs, associés à des indicateurs de performances et à des cibles à atteindre.

A compter du projet de loi de finances pour 2006, des projets annuels de performances (PAP) pour chaque programme seront donc transmis au Parlement (article 51 de la LOLF), puis, en 2007, des rapports annuels de performances (RAP) « *faisant connaître, par programme, [...] les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* » (article 54 de la LOLF). La Cour des comptes devra alors déposer « *un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur* » (article 58 de la LOLF).

Pour préparer cette échéance, le gouvernement peut s'appuyer sur l'expérience des agrégats budgétaires conduite de 1999 à 2003. La Cour avait toutefois constaté, l'année dernière, « *le faible avancement des réflexions sur les objectifs des futurs programmes.* » « *Dans une majorité de cas, les objectifs stratégiques de moyen terme que poursuivent les administrations ne sont pas explicités. Les objectifs opérationnels paraissent trop peu sélectifs et mal hiérarchisés [...]. Ils sont trop souvent inadaptés aux administrations chargées de les mettre en œuvre, dont ne dépendent que très partiellement leur réussite.* » De même, « *les indicateurs sont de nature variable. La plupart des informations fournies restent statiques, retraçant des résultats dont la connaissance est utile, mais sans faire clairement le lien entre les objectifs, les moyens consacrés, les actions conduites et les impacts de ces actions (cf. infra). Les indicateurs portant réellement sur l'efficience sont rares.* » « *Enfin, très rares sont les cibles précisant une référence de départ (date et niveau) et le résultat attendu.* »

La Cour avait également noté en 2003 que « la mise en place de ce volet essentiel de la réforme demande des adaptations lourdes des modes de gestion et des outils qui ne pourront être réalisées en temps utile si elles ne sont pas engagées très rapidement ». Le ministère de la culture a, par exemple, prévu de revoir son schéma directeur informatique pour y intégrer la mesure des performances.

Ces remarques restent, pour l'essentiel, valables. En effet, ce volet essentiel de la réforme a nettement moins progressé que prévu en 2003¹⁴⁸. Les ministères, principalement préoccupés l'année dernière par la construction de la maquette budgétaire, n'ont repris leurs travaux sur la mesure des performances qu'au printemps 2004. Dans certains ministères, on peut même constater un certain recul de ce chantier par rapport à l'année 2002, notamment au ministère chargé de la **défense et des anciens combattants** ou au sein des ministères chargés de la **santé et de la solidarité** où les travaux sur les performances ont été repoussés à plusieurs reprises au gré des évolutions de la maquette.

Une accélération des travaux est désormais attendue. La décision a en effet été prise de présenter en annexe du projet de loi de finances pour 2005 un « *Document de présentation des crédits selon les principes de la loi organique relative aux lois de finances (article 66-I)* » et « *un vrai document sur les performances associées aux programmes, en préfiguration des projets annuels de performances*¹⁴⁹. » Un cycle de conférences budgétaires, associant les ministères gestionnaires, la direction de la réforme budgétaire et la direction du budget a ainsi eu lieu en mai et juin 2004 pour rédiger cette annexe au projet de loi de finances pour 2005.

Des difficultés sont prévisibles. Ainsi, pour certains programmes de la mission « *Agriculture, pêche et affaires rurales* », il est particulièrement difficile de déterminer les

¹⁴⁸ Le calendrier prévu, qui supposait la définition des objectifs et des indicateurs au premier trimestre 2004, n'a pas été respecté.

¹⁴⁹ Sénat, réponse de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, à une question orale avec débat posée le 29 avril 2004.

résultats de la politique nationale : les indicateurs associés au programme ne permettent pas toujours de mesurer l'impact spécifique de ces crédits, soit du fait de l'importance des crédits communautaires alloués dans le cadre de la politique agricole commune, soit en raison de la nature de l'indicateur, déterminé par des facteurs exogènes à la seule action budgétaire du ministère sur le secteur économique de son champ de compétence (par exemple, le revenu agricole). Ce problème se pose également dans le cas des politiques sociales et d'aménagement du territoire, partenariales par nature.

En outre, dans de nombreux domaines – notamment santé, solidarité, enseignement supérieur et recherche, logement, transports, anciens combattants, écologie, etc. – la mesure des performances des actions publiques suppose une concertation approfondie avec les opérateurs extérieurs du ministère, qui reste à conduire. Souvent, les contrats d'objectifs et autres protocoles existants entre les tutelles et ces organismes ne sont pas satisfaisants pour mesurer les performances comme l'exige la LOLF. En outre, lorsque les indicateurs seront renseignés par des tiers – c'est le cas par exemple de l'action « *Recherche dans le domaine de l'aéronautique civile* » - il est essentiel que ces indicateurs soient suffisamment documentés et que le tiers puisse être audité sur ce point. Par ailleurs, l'association de représentants des usagers de l'administration à la mesure de la qualité du service n'a encore jamais été pratiquée.

Surtout, ces travaux ont été conduits sans cadrage interministériel suffisamment clair. Un mémento sur « les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports annuels de performances annexés aux projets de lois de finances » a certes été préparé par la DRB et adressé aux ministères en décembre 2003. Mais ce n'est qu'au début du mois de mai 2004 que les travaux permettant la publication d'un « guide partagé de la performance » ont débuté. Ce document n'a donc pu servir de guide lors de la préparation du projet de loi de finances 2005, conduisant certains ministères à avoir recours à des consultants extérieurs.

Dès lors, il est probable que le résultat obtenu à l'automne 2004 sera encore peu homogène et de qualité inégale. La distinction entre « objectifs stratégiques » et « opérationnels » paraît particulièrement difficile à diffuser. Certains ministères et services, notamment ceux qui ont engagé les premiers des expérimentations de globalisation des crédits – intérieur, travail, équipement, sports, culture, enseignement scolaire, tourisme –, paraissent nettement plus avancés que d'autres. Le ministère de *l'équipement* a ainsi produit en 2003 un « *guide méthodologique de construction des indicateurs pour les programmes de la LOLF* ». D'autres services, en revanche, ont engagé très récemment la réflexion sur ces sujets, en particulier le ministère chargé de *l'écologie et du développement durable*, la *DATAR*, le ministère de *l'agriculture*, celui de *l'outre-mer*. Tous les ministères auront à affiner leurs travaux en 2005, en fonction des observations du Parlement et de la Cour, pour que le dispositif de mesure des performances soit aussi achevé que possible à l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} janvier 2006.

L'incertitude prévaut également sur la façon dont les résultats des programmes seront pris en compte, à partir de 2006, dans les négociations budgétaires, dans l'évaluation et, le cas échéant, la mise en cause des responsabilités des différents acteurs des actions publiques : le gouvernement, les ministres, les responsables de programmes, les responsables de budgets opérationnels de programme et ceux des unités opérationnelles. La validation des travaux des services par les ministres pourrait, à cet égard, être délicate, au risque d'entraîner des délais supplémentaires.

Enfin, du côté de l'exécutif, on peut s'interroger sur le dispositif de pilotage central des performances prévu après 2006. Rien pour l'heure ne semble défini. Une analyse de l'expérience britannique en ce domaine serait sans doute utile, puisque, dans ce pays, le

gouvernement a créé, auprès du Premier ministre, différentes structures de suivi de la réforme de l'Etat, récemment fusionnés au sein du « *Delivery and Reform Group*¹⁵⁰ ».

C - LA RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les principales dispositions de la LOLF abordant les questions d'emploi et de ressources humaines découlent de la lettre de l'article 7 : « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ».

Cette disposition impose à l'Etat d'une part de comptabiliser le plus exactement possible les personnels qu'il emploie, d'autre part de convertir ces emplois en équivalent temps plein annuel (ETP). Ce recensement doit être réalisé par ministère et non, comme l'on aurait pu s'y attendre au regard des autres dispositions de la LOLF, par programme ou par mission.

A première vue, la LOLF n'aborde donc la question des ressources humaines que sous un angle purement technique : il s'agit de mettre en œuvre une méthodologie de décompte des emplois fiable, homogène et transposable d'un ministère à l'autre. Une lecture restrictive de la LOLF conduirait donc à ne voir dans ces questions de ressources humaines qu'un sous-produit de la réforme budgétaire.

Il est toutefois de plus en plus évident que la mise en œuvre de la LOLF implique, à moyen terme, une réforme en profondeur de la gestion des ressources humaines, démarche qui n'en est aujourd'hui qu'à ses prémisses.

1) - Les plafonds d'autorisation des emplois

a) - *Le mode de calcul*

Le critère proposé par la DRB pour calculer le plafond d'autorisation des emplois (PAE) est double : sont pris en compte dans le plafond les agents dont la rémunération s'impute au futur titre II (dépenses de personnel) et dont l'Etat rémunère directement l'activité (critère du lien juridique). Dans ses notes d'orientation, la DRB propose ainsi qu'au sein du titre II, toutes les dépenses correspondant à la rémunération d'un volume d'activités soient prises en compte dans le PAE, celui-ci étant alors égal au montant de ces dépenses converties en équivalent temps plein. *A contrario*, les personnels dont la rémunération est financée par des subventions versées par l'Etat sont exclus du calcul du plafond.

Ce travail de recensement et de conversion en ETP est particulièrement utile et devrait permettre de clarifier la situation de l'Etat employeur. Cependant, dans les ministères, le calcul des PAE n'en était, début 2004, généralement qu'à ses débuts, ce qui est particulièrement inquiétant.

Cet exercice revêt en effet une importance particulière pour de nombreux ministères : dans le cas de *l'enseignement supérieur*, l'application de la LOLF devrait entraîner une clarification de la situation des emplois actuellement inscrits sur le chapitre 31-96, une distinction devant être faite entre les emplois entrant dans le PAE, et les rémunérations qui relèvent des chapitres de subventions aux établissements. Pour ce qui concerne *l'enseignement scolaire*, l'exercice de comptage des PAE devrait permettre de connaître plus précisément la situation des emplois, académie par académie.

150 Voir <http://www.civil-service.gov.uk/reform/index.asp>

Ceci n'est pas limité au seul domaine de l'enseignement et de la recherche : le ministère de l'*agriculture* ne dispose pas, à ce jour, de l'inventaire précis de l'ensemble des personnels qu'il rémunère, dans la mesure où tous les vacataires recrutés au plan local ne sont pas recensés. Il n'a pas davantage défini de méthodologie précise de délimitation des personnels entrant dans le décompte du plafond d'autorisation des emplois. Tout au plus s'est-il attaché à examiner les modalités de l'adaptation des outils informatiques de façon à recenser les personnels qu'il rémunère, connaître leur affectation effective et exploiter les informations relatives à la paye. Cette application permettra, à terme, de rattacher les agents aux programmes et actions de la LOLF et d'en effectuer le décompte en ETP.

Pour être pleinement efficace, cet exercice de recensement suppose toutefois de définir des règles précises sur le mode de comptabilisation des mises à disposition et des détachements, sous peine de fausser la sincérité des tableaux d'emplois. De ce point de vue, la DRB, en application du principe général « qui emploie, paye » propose que les agents mis à disposition ou affectés dans une autre administration que leur administration de gestion soient inclus dans le titre II (et dans le plafond d'emplois) de l'administration qui les rémunère et non de leur administration d'origine.

Il convient également de faire le partage entre les dépenses relevant ou non du titre II, donnant lieu ou non à une conversion en ETP. A ce sujet, de nombreux cas de figure méritent encore d'être éclaircis : prise en compte des indemnités de jury et de concours, intégration ou non dans le calcul des PAE des heures supplémentaires, des congés maladie et maternité, ou encore conversion en ETP des collaborateurs occasionnels. Dans ce domaine, un travail fin d'inventaire s'impose.

Enfin, la Cour a déjà eu l'occasion de mettre en évidence¹⁵¹ que de très nombreux personnels étaient financés indirectement par le budget de l'Etat. Dans de nombreux domaines (culture, travail, recherche, etc.), des pans essentiels de l'action publique sont mis en œuvre indirectement par des opérateurs. Comme le rappelait à ce sujet le rapport d'information n° 1021 de l'Assemblée nationale du 10 juillet 2003, « *la maîtrise [complète] de l'emploi public suppose l'instauration d'un dispositif de suivi, extérieur à la loi de finances, qui reste à déterminer* ».

b) - Respect des PAE et gestion des programmes

La LOLF assouplit les contraintes sur les gestionnaires s'agissant des emplois budgétaires autorisés : d'une autorisation par corps et par grade, très détaillée, elle passe à un plafond d'emplois autorisés par ministère. D'un point de vue technique, les responsables de programmes ne seront tenus de respecter que deux contraintes : ne pas dépasser le budget du programme et, au sein de ce budget, respecter leur plafond de masse salariale. En revanche, la contrainte du respect du PAE s'analyse non pas au niveau du programme mais au niveau du ministère.

Pour assurer l'information du Parlement, l'article 51 de la LOLF prévoit de joindre au PLF le projet annuel de performances de chaque programme, au sein duquel figure, « *par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante* ». Une fois l'exercice clos, les rapports annuels de performances, qui accompagnent la loi de règlement comme le précise l'article 54 de la LOLF, donnent un état de la « *gestion des autorisations d'emplois en précisant, d'une part la répartition des emplois effectifs ainsi que les coûts correspondants [...] et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures* ».

¹⁵¹ Rapports publics particuliers sur la fonction publique de l'Etat, décembre 1999 et avril 2001.

La LOLF ne prévoit de répartition des emplois entre les programmes qu'à titre prévisionnel, donc indicatif ; il n'y a pas de plafond d'emplois par programme. Sous réserve d'une justification *a posteriori* dans le rapport annuel de performances, aucune disposition n'interdit donc à un responsable de programme d'augmenter, à masse salariale donnée, le nombre d'emplois. La LOLF combine donc deux approches différentes : une approche comptable, par laquelle chaque ministère doit décompter strictement ses emplois, et une approche opérationnelle, confiant à chaque responsable de programme la faculté de piloter une masse salariale.

Or, la compatibilité entre ces deux approches ne semble pas immédiate. Pour ne donner que deux exemples concrets :

- Il faudra arbitrer entre le respect du PAE ministériel et la liberté de gestion des responsables de programme, sinon, hypothèse d'école, la conversion en cours d'année, par un ou plusieurs responsables de programme relevant d'un même ministère, d'emplois de catégorie A en emplois - plus nombreux - de catégorie C, pourrait entraîner un dépassement du plafond d'autorisation d'emplois ministériel. Le respect du PAE ministériel suppose donc l'émergence d'une fonction de régulation de la gestion des emplois entre programmes d'un même ministère.

- Deuxième exemple, le pilotage d'un programme doit respecter l'article 15 de la LOLF, par lequel « *les crédits ouverts et les PAE fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* ». Ceci suppose de disposer d'une règle de gestion claire permettant à la fois de respecter les engagements pris vis-à-vis des agents et les prérogatives du Parlement. A titre d'exemple là encore, le remplacement au sein d'un programme d'agents de catégorie C par des agents de catégorie A en toute fin d'année est une décision compatible à la fois avec le respect du PAE ministériel et le plafond de masse salariale du programme. Une telle mesure ne prend toutefois son plein effet budgétaire que l'année suivante, ce que le projet annuel de performances ne manquera d'ailleurs pas de retracer. Si le Parlement ne valide pas *a posteriori* le choix du responsable de programme en accordant une hausse correspondante de la masse salariale attachée au programme, un ajustement, potentiellement brutal, devra être recherché.

Au total, cette globalisation des moyens de gestion peut être porteuse de risques, si, dans chaque ministère, un système rigoureux et normalisé de suivi des emplois n'est pas mis en place. De même, il est indispensable de mettre en place un système de contrôle de nature à réguler les politiques de requalification, reclassement et avancement qui sont susceptibles à terme de déboucher sur des surcoûts massifs. Sur ces deux aspects-clés, il y a urgence, car le « risque » budgétaire est conséquent et proche.

2) - Performances et gestion des ressources humaines

La LOLF entend mettre sous tension les gestionnaires en faisant peser sur eux une exigence de performances de l'action publique. Sachant que, pour l'essentiel, dans l'administration, les performances sont liées à celles du potentiel humain qui est mobilisé, il n'est pas certain que ces gestionnaires disposent aujourd'hui des leviers adéquats pour le mobiliser dans des conditions optimales. De même, on peut se demander si les règles de recrutement, d'affectation, de rémunération et de déroulement de carrières sont adaptées à cette logique de performances.

Ces questions, d'apparence simple, n'ont pas pour l'instant reçu de réponses satisfaisantes. Leurs implications sont pourtant nombreuses et concernent tant les agents que le personnel d'encadrement.

Pour ce qui concerne la gestion de la carrière des agents, il faudra concilier les modes de recrutement sur un poste en cours dans la fonction publique d'Etat (fixés statutairement et, le

cas échéant, complétés par un pacte social prenant en compte, par exemple, des droits prioritaires de mutation) avec la liberté de gestion d'un responsable de programme. L'évolution de carrière proposée aux agents de catégorie C sera en question si, dans le respect du plafond de masse salariale, plusieurs responsables de programme décident, à la faveur de mutations ou de restructurations de service, le remplacement de ces agents par des personnels de catégorie A. Enfin, les modes d'évaluation des agents font également difficulté. Le principe de la non-sécurité des emplois veut ainsi que les emplois soient strictement répartis entre les programmes ; au sein d'un programme, on ne trouve donc pas de demi-poste ou de quart de poste. Ce principe présente l'avantage de la maniabilité et de la simplicité. Toutefois, nombre d'agents des services centraux comme des services déconcentrés seront appelés à réaliser des tâches relevant de plusieurs programmes, voire de plusieurs missions, et seront affectés par défaut dans les programmes « support ». Il faudra définir comment et par qui ces agents seront évalués.

Pour ce qui concerne les procédures de gestion : la capacité de gestion que l'on souhaite réellement conférer au responsable de programme et, plus encore, au gestionnaire de BOP, lorsqu'il s'agit de services déconcentrés, reste à définir. Actuellement, la déconcentration des actes de gestion impliquant une appréciation comparative des mérites est conditionnée à l'existence d'un effectif suffisant de membres d'un corps au niveau local : selon un avis du Conseil d'Etat en date du 7 juin 1990, cet effectif est de l'ordre d'une cinquantaine d'agents. Cela signifie concrètement que les responsables de BOP, malgré les principes affichés de liberté de gestion et de fongibilité asymétrique au sein d'un programme, ne pourront en réalité pas exercer de pouvoirs de gestion sur les agents qu'ils encadrent, si ceux-ci n'appartiennent pas à des corps représentés localement en nombre suffisant ; ce cas est loin d'être rare.

Les ministères doivent s'emparer sans tarder de ces questions centrales, au risque de limiter considérablement l'amélioration des performances de l'action publique.

3) - Premiers éléments de réponse

Le chantier de la réforme des ressources humaines est resté, pour l'heure, trop en retrait par rapport aux exigences nouvelles de la LOLF : les rapports Silicani et de Silguy, la réforme de la notation et celle de l'encadrement supérieur, qui prévoit notamment une rémunération dépendant des résultats, constituent un premier point d'appui. L'année 2004 devrait être consacrée à apporter les premiers éléments de réponse au double défi suivant :

- prévenir l'apparition du risque budgétaire et financier décrit *supra*, ce qui suppose de mettre en place un système de contrôle interne limitant les risques de dérive par rapport à une masse globale d'emplois ;
- résoudre les éventuelles contradictions entre la logique de performances pesant sur les gestionnaires publics et l'application des règles du statut de la fonction publique de l'Etat.

Interrogée sur le calendrier à venir, l'administration chef de file, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, a indiqué qu'elle s'attachait à distinguer ce qui devra être traité impérativement au 1^{er} janvier 2006 (questions relatives à l'articulation entre masse salariale et emplois, régulation des avancements notamment) et ce qui relève d'un processus permanent de modernisation, mais aussi ce qui suppose une évolution du cadre juridique (par exemple en matière d'avancement) et ce qui nécessite une modification des pratiques de gestion.

Parmi les pistes de travail évoquées, l'accélération du processus de fusion des corps pourrait permettre de redonner des marges de manœuvre en gestion aux responsables de programme ; cette démarche semble d'autant plus utile que la fonction publique de l'Etat compte actuellement près de 1 200 corps, et que 10% de ces corps regroupent 90% des

effectifs. Il ne faut toutefois pas sous-estimer les limites d'une telle démarche. Les principales difficultés à lever concernent le règlement des disparités de régimes indemnitaire (différences entre ministères ; différences entre administration centrale et services déconcentrés) et des disparités d'avancement et de promotion (liées aux différences d'effectifs, de pyramidage et de situation démographique d'un corps à l'autre) ; conséquence directe, depuis 1996, aucune démarche volontariste à caractère général n'a pu aboutir et c'est par défaut que l'Etat a finalement officialisé sa politique de fusion entre les corps d'administration centrale et de services déconcentrés au sein de chaque ministère.

Sans préjuger des réponses qui devront être apportées en cours d'année, il semble vraisemblable que la LOLF conduise également à renforcer à terme le poids de la fonction « gestion des ressources humaines » :

- on pourrait ainsi imaginer l'apparition d'un niveau de régulation, non plus par programme, mais par mission, contour de la politique publique. Ceci permettrait de répondre à la question des arbitrages entre programmes ;
- par ailleurs, la mise en œuvre de ce volet de la LOLF devrait renforcer les fonctions « ressources humaines » au sein des ministères et auprès des responsables de programme : contrôle de la légalité interne au regard des règles statutaires de recrutement, gestion des effectifs et des carrières, lien entre administrations centrales et services déconcentrés.

Il est vraisemblable qu'un certain nombre de questions soulevées ici trouveront une réponse spontanée dans les années à venir, sous l'effet des contraintes démographiques pesant sur l'emploi public. Il serait toutefois risqué de faire reposer ce volet de la réforme sur les seules perspectives d'évolution démographique des corps de la fonction publique d'Etat ; dans certains cas, le choc démographique est déjà intervenu alors que, dans d'autres, il n'interviendra que très tardivement. En outre, compte tenu de l'importance qui s'attache à la réforme de la gestion des ressources humaines, si l'on en juge par les récentes expérimentations lancées dans ce domaine (rémunération dite « au mérite » dans des ministères pilotes, réflexion dans certains ministères sur l'évolution des « métiers »), il serait regrettable de se priver de l'instrument de modernisation qu'offre aujourd'hui la LOLF.

D - RÉFORME BUDGÉTAIRE ET RÉFORME DE L'ETAT

Les modifications considérables introduites par la LOLF dans la gestion publique, et d'une manière générale les principes qui inspirent la loi organique, en font un levier essentiel de la réforme de l'Etat¹⁵², bien que cette dernière ne s'y réduise évidemment pas. Inversement, la conduite de la réforme de l'Etat doit privilégier les objectifs et les outils nécessaires à l'application de la LOLF : clarification des missions de l'Etat, développement de la culture de la performance et du contrôle de gestion, responsabilisation des gestionnaires, réorganisation territoriale des services.

Aucune disposition normative de la LOLF ne contraint l'Etat à modifier ses structures. Toutefois, cette adaptation paraît éminemment nécessaire pour atteindre les objectifs de performances sur la réalisation desquels se focalisera demain l'autorisation parlementaire ; elle sera également une conséquence des nouveaux modes de gestion. Il reste à s'assurer que la réforme de l'Etat et la réforme budgétaire s'inscrivent bien dans une démarche cohérente.

¹⁵² La LOLF est le « deuxième pilier de la réforme de l'Etat », selon une déclaration du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire lors du débat sur les stratégies ministérielles de réforme organisé à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2003.

1) - Une articulation nécessaire avec les lois de programmation

L'articulation de la préparation de la LOLF, des stratégies ministérielles de réforme (SMR, cf. *infra*) et des planifications existantes paraît encore insuffisante, par exemple dans le cas de la loi d'orientation sur la *justice* dont certains objectifs comme la lutte contre la délinquance des mineurs sont peu présents dans la SMR.

La réflexion sur les objectifs, actions et indicateurs du projet annuel de performances (PAP) du programme « *Santé publique - prévention* » du ministère de la *santé* a en revanche été largement inspirée des travaux conduits dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif à la politique de santé publique, en cours d'examen au Parlement.

2) - Les stratégies ministérielles de réforme

Les stratégies ministérielles de réforme (SMR) destinées à lancer les quatre chantiers de la réforme de l'Etat engagés au niveau interministériel (décentralisation et réforme de l'administration territoriale, réforme budgétaire, modernisation de la gestion des ressources humaines, simplifications) ont fait l'objet en décembre 2002 d'une lettre du Premier ministre et d'une circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. La démarche a dû être relancée par une nouvelle circulaire du Premier ministre en date du 25 juin 2003¹⁵³. La DMGPSE a assuré le suivi interministériel de l'opération. Quinze SMR ont été réalisées.

Cet exercice présenté à l'origine comme complémentaire de la LOLF a en réalité conduit dans la plupart des ministères à des travaux peu articulés avec la réforme budgétaire, et parfois totalement distincts comme dans le cas du ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, dont certaines directions opérationnelles ignorent même l'existence de ce document.

A titre d'illustration, au ministère de la *justice*, l'élaboration de la SMR a été menée comme une réflexion distincte de celle effectuée pour définir les programmes et actions. Sans doute parce que cet exercice s'est déroulé dans un délai très court, la SMR de la justice ne traite que de façon limitée du réexamen des missions qui était demandé et n'envisage que des aménagements modestes des structures. Ainsi, elle se borne à évoquer la suppression de « *certaines missions particulières incombant aux magistrats et éloignées de leur cœur de métier* » et n'aborde que de façon brève la réflexion sur les externalisations, la décentralisation et la délégation au secteur associatif. De même, l'idée de l'étude d'une carte judiciaire plus cohérente est écartée, seule la suppression de quelques tribunaux de commerce étant étudiée avec des mesures de gestion pour mutualiser certains moyens des services judiciaires.

Même dans les cas où la SMR présente une cohérence satisfaisante avec la LOLF, comme aux ministères de la *défense* ou de *l'agriculture*, l'exercice aurait gagné à être effectué plus tôt, au lieu de constituer un travail ponctuel, et risque de ne pas recevoir de réelle traduction budgétaire.

Le cas de « *Bercy en mouvement* », SMR du ministère des *finances*, est particulier. La présence au sein de ce ministère des directions du budget et de la réforme budgétaire rend complexes les arbitrages internes et suppose une certaine exemplarité dans la mise en œuvre de la réforme. La stratégie de réforme, présentée dès octobre 2002, est conçue comme un processus dynamique dans lequel s'insère la réforme budgétaire, cette dernière n'étant pas considérée comme un instrument de la réforme des structures. Les grands axes de cette stratégie : « *mieux exercer les missions* », « *mettre l'usager au centre de l'organisation* », « *promouvoir une culture de résultat et d'allégement des tâches* » et « *reconnaître les compétences professionnelles des agents* » s'inscrivent clairement dans l'esprit de la LOLF.

¹⁵³ Une nouvelle circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 a demandé aux ministres un bilan et une actualisation de leurs stratégies ministérielles de réforme.

* *

La situation dégradée des finances de l'Etat, dont a rendu compte ce rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003 et la gestion budgétaire, rend plus urgente encore la mise en œuvre complète des dispositions de la LOLF, au-delà du seul exercice, parfois un peu théorique, de construction de la « maquette ». La nouvelle architecture budgétaire doit servir de levier à une réforme de l'Etat en profondeur, qui se prolongera bien au-delà de 2006.

Une certaine ambiguïté prévaut dans les discours des ministères sur les objectifs de la LOLF : s'agit-il d'une simple réforme de la nomenclature budgétaire, statique et indépendante de la modernisation plus vaste de l'administration, ou bien d'un des leviers essentiels pour la réforme des structures de l'Etat et des politiques publiques ? La nouvelle architecture du budget de l'Etat doit avoir pour effet d'améliorer les performances des actions publiques, de conduire à des réorganisations administratives, de répartir plus clairement les responsabilités et de faire des économies budgétaires.

La stabilité de l'architecture budgétaire est souhaitable, mais le succès de la réforme suppose de préserver son dynamisme, avant et après 2006. Des engagements précis et des « clauses de rendez-vous » devraient ainsi être prévus et une cohérence devrait être trouvée entre les programmations, les projets de modernisation et les travaux de mise en œuvre de la LOLF. Il convient donc de définir dans chaque ministère un chemin critique en deux étapes : d'ici à 2006, puis après 2006.

Le Parlement doit pouvoir périodiquement s'interroger non seulement sur les performances de chacun des programmes mais aussi sur la capacité du nouveau cadre budgétaire à entraîner des changements significatifs. Le 4ème alinéa de l'article 48 de la LOLF prévoit d'ailleurs explicitement que, chaque année, le gouvernement présente au Parlement la liste des missions et programmes en vue de l'examen et du vote du PLF, et que celui-ci peut en débattre. Un premier rendez-vous est fixé dès 2005 : la qualité des projets annuels de performances (PAP) et les réorganisations engagées constitueront un bon indice de la robustesse et du dynamisme de chaque mission ou programme validé en 2004.

Au-delà de 2006, le gouvernement pourrait rendre compte périodiquement de l'impact de l'architecture budgétaire sur la gestion publique, par exemple avec une version enrichie des rapports annuels de performances et des documents de politique transversale, faisant une rétrospective pluriannuelle des résultats et des réformes.

ANNEXES

I. RÉSULTAT EN LOI DE RÈGLEMENT

	<i>En M€</i>				
	1999	2000	2001	2002	2003
I) Augmentation des découverts du Trésor					
Excédent net des dépenses sur les recettes du Budget général	-32 813	-29 315	-31 605	-49 987	-56 715
Résultat net du CST « Pertes et bénéfices de change »	-21	-307	-86	-73	*
Remises de dettes aux pays les moins avancés	-357	-80	-85	-585	-1 049
Pertes sur des opérations du FDES	- 8				
Pertes et profits sur engagements	- 736	- 673	- 1 633	-1 431	-94
Reprises sur antérieurs des primes et décotes	- 3 532				
Pertes de trésorerie			-0,1		-0,1
Abandon de créances		- 16			
Pertes sur le compte d'avances 903-52 "Avances aux Départements" sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur		- 1 682	- 169		
Régularisation comptable				0	
Sous total I	- 37 467	- 32 073	- 33 578	- 52 076	- 57 858
II) Atténuation des découverts du Trésor					
Résultats nets des comptes spéciaux clos au 31 décembre :	1 577	640	8	0	375
Résultat net du CST "Pertes et bénéfices de change				0	4
Régularisations d'opérations antérieures affectant les découverts		7		0	
Sous total II	1 577	647	8	0	380
III) Total net à transporter aux découverts du Trésor	- 35 890	- 31 426	-33 570	-52 076	-57 479

*vient en atténuation des découverts du Trésor

Source : MINEFI

II. CREDITS ET DEPENSES 2002 – 2003

En M€

		Crédits initiaux		Crédits disponibles		Dépenses nettes		03/02		02/01	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2001
I. Dépenses ordinaires											
A. Services civils											
Titre 1 : Dette publique	102 621	104 164	102 558	104 361	102 582	106 931	4 226	106 931	4 226	106 931	1,9%
Titre 2 : Pouvoirs publics	779	811	797	813	796	813	2,1%	813	2,1%	813	5,3%
Titre 3 : Moyens des services	103 416	105 592	115 413	116 451	113 288	114 867	1,4%	114 867	1,4%	114 867	4,6%
Titre 4 : Interventions publiques	75 140	75 875	82 210	79 814	78 739	77 168	-2,0%	77 168	-2,0%	77 168	4,3%
Sous total A	281 956	286 442	300 978	301 439	295 405	299 779	1,5%	299 779	1,5%	299 779	3,6%
B. Services militaires											
Titre 3 : Moyens des services	25 392	26 320	18 324	18 580	17 883	18 357	2,6%	18 357	2,6%	18 357	5,1%
Total des dépenses ordinaires	307 348	312 762	319 302	320 019	313 288	318 135	1,5%	318 135	1,5%	318 135	3,7%
II. Dépenses en capital											
A. Services civils											
Titre 5 : Investissements exécutés par l'Etat	2 452	2 677	5 912	4 969	3 996	4 082	2,1%	4 082	2,1%	4 082	6,0%
Titre 6 : Subventions accordées par l'Etat	9 703	10 282	16 596	15 698	12 811	12 918	0,8%	12 918	0,8%	12 918	2,2%
Titre 7 : Réparation des dommages de guerre	0										
Sous total A	12 155	12 959	22 511	20 669	16 808	16 999	1,1%	16 999	1,1%	16 999	3,1%
B. Services militaires											
Titre 5 : Investissements exécutés par l'Etat	0	11 808	13 290	11 830	13 142	11 070	11 665	11 665	5,4%	11 665	4,8%
Titre 6 : Subventions accordées par l'Etat	466	354	297	190	262	155	41%	155	41%	155	0,4%
Sous total B	12 274	13 644	12 127	13 332	11 332	11 819	4,3%	11 819	4,3%	11 819	4,7%
Total des dépenses en capital	24 429	26 603	34 638	34 001	28 140	28 819	2,4%	28 819	2,4%	28 819	3,7%
Total général	331 777	339 364	353 940	354 020	341 428	346 954	1,6%	346 954	1,6%	346 954	3,7%

Source : MINEFI

III. DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRE ET MINISTÈRE - 2003

En M€

	Titre I	Titre II	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	Total	part
A. Services civils								
Affaires étrangères			1 445	1 707	71	694	3 917	1,1%
Agriculture			1 635	3 475	12	300	5 423	1,6%
Anciens combattants			44	3 353			3 397	1,0%
Culture et communication			1 244	740	329	267	2 580	n.s.*
Ecologie et développement durable			108	357	85	364	914	n.s.
Charges communes	106 931	813	37 367	2 773		151	148 035	42,7%
Economie, finances et industrie			9 043	2 401	303	2 328	14 075	4,1%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer								
I. Services communs			3 461	1	30	57	3 549	1,0%
II. Urbanisme et logement			13	5 379	30	1 593	7 015	2,0%
III. Transports et sécurité routière			208	5 811	2 269	539	8 827	2,5%
IV. Mer			44	881	73	16	1 014	n.s.
V. Tourisme			17	48		16	81	n.s.
Intérieur, sécurité intérieure			7 223	8 678	355	3 162	19 417	5,6%
Jeunesse, éducation nationale et recherche								
I. Jeunesse et enseignement scolaire			35 670	7 572	63	33	43 337	12,5%
II. Enseignement supérieur			6 829	1 373	147	651	9 001	2,6%
III. Recherche et nouvelles technologies			2 886	1 228	1	2 083	6 197	1,8%
Justice			3 910	335	232		4 478	1,3%
Outre-mer			182	577	5	275	1 039	n.s.
Services du Premier ministre								
I. Services généraux			531	550	38		1 119	n.s.
II. SGDN			29	8			36	n.s.
III. Conseil économique et social			31		1		32	n.s.
IV. Plan			16	8		1	25	n.s.
V. Aménagement du territoire			12	83		163	258	n.s.
Sports			295	74	7	3	379	n.s.
Travail, santé et solidarité								
I. Travail			1 722	14 066	6	73	15 868	4,6%
II. Santé, solidarité			895	15 425	16	74	16 410	4,7%
III. Ville et rénovation urbaine			8	272	0	74	354	n.s.
Total des services civils	106 931	813	114 867	77 176	4 074	12 917	316 778	91,3%
B. Services militaires			18 357		11 665	155	30 176	8,7%
Total du budget général	106 931	813	133 224	77 176	15 739	13 072	346 954	100%

N.s. signifie une part inférieure à 1% du total des dépenses du budget général

Source : MINEFI

IV. TITRE III – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES NETTES - 2003

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2002	2003	Var	2002	2003	Var	2002	2003	Var
Affaires étrangères	1 497,0	1 541,1	2,9%	1 499,6	1 491,6	-0,5%	1 463,1	1 445,1	-1,2%
Agriculture	1 933,0	1 946,2	0,7%	1 674,5	1 668,4	-0,4%	1 605,1	1 635,5	1,9%
Anciens combattants	44,9	44,3	-1,4%	44,9	44,3	-1,4%	44,9	44,3	-1,4%
Culture et communication	1 246,2	1 309,9	5,1%	1 198,5	1 282,5	7,0%	1 173,3	1 244,3	6,0%
Ecologie et développement durable	262,4	255,2	-2,7%	139,7	113,8	-18,5%	108,2	107,5	-0,6%
Charges communes	10 736,0	11 076,8	3,2%	36 483,4	37 642,8	3,2%	36 281,1	37 367,4	3,0%
Economie, finances et industrie	10 948,0	10 971,5	0,2%	9 757,0	9 438,9	-3,3%	9 145,4	9 043,2	-1,1%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I. Services communs	4 163,1	4 212,3	1,2%	3 549,7	3 556,4	0,2%	3 416,4	3 460,6	1,3%
II. Urbanisme et logement	17,1	13,6	-20,5%	24,8	19,1	-23,2%	10,6	12,8	20,2%
III. Transports et sécurité routière	211,1	211,3	0,1%	223,2	214,8	-3,8%	212,1	208,5	-1,7%
IV. Mer	113,0	117,0	3,6%	50,6	48,4	-4,4%	41,9	43,8	4,6%
V. Tourisme	22,4	22,5	0,5%	17,0	17,4	2,2%	14,0	16,6	18,5%
Intérieur, sécurité intérieure	9 185,5	9 334,8	1,6%	7 543,6	7 393,6	-2,0%	7 222,4	7 222,5	0%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I. Jeunesse et enseignement scolaire	45 336,8	46 405,9	2,4%	35 565,9	35 655,3	0,3%	35 470,6	35 669,7	0,6%
II. Enseignement supérieur	6 665,1	6 814,6	2,2%	6 668,8	6 841,4	2,6%	6 661,2	6 829,2	2,5%
III. Recherche et nouvelles technologies	2 869,6	2 885,8	0,6%	2 872,6	2 886,7	0,5%	2 869,5	2 885,7	0,6%
Justice	4 189,0	4 412,6	5,3%	3 881,0	4 051,7	4,4%	3 675,1	3 910,1	6,4%
Outre-mer	179,2	178,9	-0,2%	188,0	188,9	0,5%	179,4	181,6	1,2%
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	552,4	574,1	3,9%	568,6	560,7	-1,4%	497,7	531,2	6,7%
II. SGDN	24,6	28,0	14,1%	26,6	29,7	11,6%	23,2	28,7	23,4%
III. Conseil économique et social	30,9	31,2	0,9%	30,9	31,2	0,9%	30,9	31,2	0,9%
IV. Plan	16,8	15,6	-7,3%	22,1	17,1	-22,8%	15,6	15,6	0,1%
V. Aménagement du territoire	14,1	13,5	-4,3%	18,4	14,5	-21,4%	12,8	11,9	-6,9%
Sports	327,4	300,6	-8,2%	328,1	300,5	-8,4%	316,1	295,3	-6,6%
Travail, santé et solidarité									
I. Travail	1 777,3	1 805,4	1,6%	1 884,2	1 796,5	-4,7%	1 760,2	1 721,9	-2,2%
II. Santé, solidarité	1 038,6	1 055,3	1,6%	1 133,8	1 133,9	0,0%	1 031,0	894,9	-13,2%
III. Ville et rénovation urbaine	14,3	14,0	-1,9%	14,9	10,7	-28,1%	8,1	7,9	-3,1%
Total des services civils	103 415,9	105 592,1	2,1%	115 410,4	116 450,7	0,9%	113 290,2	114 867,0	1,4%
Défense	25 391,5	26 320,0	3,7%	18 322,8	18 580,1	1,4%	17 883,1	18 356,5	2,6%
Total général	128 807,5	131 912,0	2,4%	133 733,2	135 030,8	1,0%	131 173,3	133 223,5	1,6%

Source : MINEFI

V. TITRE IV – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES NETTES - 2003

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2002	2003	Var	2002	2003	Var	2002	2003	Var
Affaires étrangères	1 604,8	1 780,1	10,9%	1 905,6	1 770,8	-7,1%	1 758,3	1 706,9	-2,9%
Agriculture	2 982,4	3 010,6	0,9%	4 582,6	3 844,2	-16,1%	3 852,1	3 474,9	-9,8%
Anciens combattants	3 585,9	3 454,9	-3,7%	3 446,9	3 437,5	-0,3%	3 426,3	3 352,7	-2,1%
Culture et communication	827,0	865,8	4,7%	674,2	740,0	9,7%	682,3	740,4	8,5%
Ecologie et développement durable	368,6	362,4	-1,7%	383,3	371,0	-3,2%	349,3	357,3	2,3%
Charges communes	2 843,5	3 240,7	14,0%	3 361,1	3 140,0	-6,6%	3 114,7	2 772,8	-11,0%
Economie, finances et industrie	2 208,7	2 476,4	12,1%	2 285,9	2 519,0	10,2%	2 223,5	2 401,1	8,0%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I. Services communs	1,5	1,2	-20,2%	1,7	1,0	-39,6%	1,3	1,0	-23,8%
II. Urbanisme et logement	5 389,1	5 389,7	0,0%	5 541,1	5 493,1	-0,9%	5 528,6	5 379,3	-2,7%
III. Transports et sécurité routière	7 279,2	5 805,1	-20,3%	5 754,8	5 824,5	1,2%	5 731,8	5 810,6	1,4%
IV. Mer	850,4	852,1	0,2%	840,0	895,8	6,6%	828,1	881,0	6,4%
V. Tourisme	45,1	41,7	-7,7%	56,5	48,3	-14,5%	46,9	47,7	1,8%
Intérieur, sécurité intérieure	6 638,5	8 343,4	25,7%	8 622,9	8 821,2	2,3%	8 397,7	8 677,8	3,3%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I. Jeunesse et enseignement scolaire	7 245,6	7 517,3	3,7%	7 316,9	7 627,8	4,2%	7 280,0	7 572,3	4,0%
II. Enseignement supérieur	1 347,4	1 342,8	-0,3%	1 373,0	1 376,1	0,2%	1 339,1	1 373,3	2,6%
III. Recherche et nouvelles technologies	1 209,1	1 243,6	2,9%	1 230,1	1 229,0	-0,1%	1 223,3	1 227,7	0,4%
Justice	308,3	321,5	4,3%	332,9	352,6	5,9%	284,5	335,2	17,8%
Outre-mer	630,0	630,7	0,1%	679,9	617,4	-9,2%	617,4	577,0	-6,5%
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	586,7	554,5	-5,5%	611,5	566,3	-7,4%	610,1	550,3	-9,8%
IV. Plan	9,2	9,0	-2,2%	9,2	8,5	-7,6%	9,1	8,4	-7,3%
V. Aménagement du territoire	76,7	59,1	-22,9%	101,3	94,7	-6,4%	68,8	83,4	21,2%
Sports	205,0	92,0	-55,1%	188,2	74,1	-60,6%	177,1	73,7	-58,4%
Travail, santé et solidarité									
I. Travail	14 900,2	13 862,0	-7,0%	16 273,7	15 062,8	-7,4%	14 789,3	14 066,3	-4,9%
II. Santé, solidarité	13 705,6	14 359,1	4,8%	16 311,2	15 606,4	-4,3%	16 129,0	15 424,9	-4,4%
III. Ville et rénovation urbaine	291,9	259,6	-11,1%	321,2	291,8	-9,1%	269,9	271,8	0,7%
Total général	75 140,5	75 875,4	1,0%	82 205,7	79 813,9	-2,9%	78 738,5	77 167,9	-2,0%

Source : MINEFI

**VI. TITRE V – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET
DÉPENSES NETTES - 2003**

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2002	2003	Var	2002	2003	Var	2002	2003	Var
Affaires étrangères	54,1	46,8	-13,5%	117,9	89,2	-24,3%	77,7	71,0	-8,6%
Agriculture	13,7	12,9	-5,9%	27,7	16,8	-39,2%	14,1	12,1	-14,0%
Culture et communication	256,7	55,0	-78,6%	637,4	461,7	-27,6%	301,7	328,6	8,9%
Ecologie et développement durable	24,1	28,7	19,4%	69,5	93,8	35,0%	38,0	84,7	122,9%
Economie, finances et industrie	146,8	298,3	103,2%	815,4	443,6	-45,6%	238,5	303,1	27,1%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I. Services communs	10,0	5,2	-47,6%	66,8	56,2	-15,8%	28,2	30,4	7,7%
II. Urbanisme et logement	31,3	30,2	-3,5%	50,0	36,1	-27,9%	28,5	30,0	5,3%
III. Transports et sécurité routière	1 221,6	1 374,4	12,5%	2 641,9	2 472,6	-6,4%	2 307,5	2 268,8	-1,7%
IV. Mer	51,1	57,5	12,5%	116,1	91,7	-21,0%	70,7	73,5	4,0%
V. Tourisme	0,0			0,4			0,0		
Intérieur, sécurité intérieure	232,5	325,8	40,1%	387,3	463,8	19,8%	296,5	354,9	19,7%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I. Jeunesse et enseignement scolaire	82,2	44,1	-46,3%	92,8	71,0	-23,5%	60,7	62,7	3,3%
II. Enseignement supérieur	73,7	30,9	-58,1%	287,0	216,8	-24,5%	123,9	147,2	18,9%
III. Recherche et nouvelles technologies	1,2	1,2	0,0%	1,2	1,0	-20,2%	1,2	0,9	-21,1%
Justice	190,6	300,2	57,5%	346,5	288,2	-16,8%	316,7	232,3	-26,6%
Outre-mer	4,7	6,2	31,6%	13,3	7,2	-45,4%	8,2	5,1	-37,4%
Services du Premier ministre									
I. Services généraux	25,5	16,0	-37,2%	141,7	69,9	-50,7%	43,1	37,9	-12,1%
II. SGDN	14,8	20,2	36,9%	17,7	21,0	19,0%	6,7	7,6	14,4%
III. Conseil économique et social	0,9	1,0	14,9%	1,3	1,0	-23,8%	1,3	0,7	-50,5%
Sports	2,7	6,1	128,0%	11,4	13,3	15,9%	8,1	7,1	-11,6%
Travail, santé, solidarité									
I. Travail	4,6	3,0	-34,4%	23,3	22,3	-4,1%	4,5	6,5	44,3%
II. Santé, solidarité	9,1	12,9	41,2%	42,9	31,0	-27,8%	19,6	15,9	-18,9%
III. Ville et rénovation urbaine	0,0	0,0		1,2	0,5	-57,0%	0,7	0,3	-53,6%
Total des services civils	2 451,9	2 676,8	9,2%	5 910,7	4 968,8	-15,9%	3 996,0	4 081,6	2,1%
Défense	11 808,2	13 290,3	12,6%	11 830,3	13 142,2	11,1%	11 069,7	11 664,7	5,4%
Total général	14 260,2	15 967,1	12,0%	17 741,0	18 111,0	2,1%	15 065,7	15 746,3	4,5%

Source : MINEFI

VII. TITRE VI – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS DISPONIBLES ET DÉPENSES NETTES - 2003

En M€

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2002	2003	Var	2002	2003	Var	2002	2003	Var
Affaires étrangères	473,7	749,4	58,2%	895,0	758,7	-15,2%	879,9	693,8	-21,1%
Agriculture	177,6	210,3	18,4%	536,1	441,2	-17,7%	352,2	300,0	-14,8%
Culture et communication	280,0	266,0	-5,0%	372,2	360,5	-3,1%	276,4	266,5	-3,6%
Ecologie et développement durable	114,3	122,0	6,7%	556,6	373,0	-33,0%	270,9	364,3	34,4%
Charges communes	0,0	151,0		0,0	174,0		0,0	150,9	
Economie, finances et industrie	1 138,3	1 174,9	3,2%	2 752,7	2 636,3	-4,2%	2 437,5	2 327,9	-4,5%
Equipement, transport, logement, tourisme et mer									
I, Services communs	55,7	52,6	-5,4%	85,1	72,2	-15,1%	60,4	57,4	-5,1%
II, Urbanisme et logement	1 865,5	1 889,5	1,3%	1 888,5	1 776,9	-5,9%	1 651,5	1 592,9	-3,5%
III, Transports et sécurité routière	569,1	640,5	12,5%	864,8	886,7	2,5%	443,6	539,4	21,6%
IV, Mer	4,5	5,7	24,7%	43,8	25,8	-41,1%	19,7	16,2	-17,9%
V, Tourisme	7,2	11,2	54,9%	26,5	21,0	-20,6%	14,2	16,4	15,5%
Intérieur, sécurité intérieure	1 567,1	1 655,2	5,6%	4 336,3	4 170,4	-3,8%	2 952,1	3 161,7	7,1%
Jeunesse, éducation nationale et recherche									
I, Jeunesse et enseignement scolaire	24,1	40,1	66,5%	42,2	33,8	-19,7%	11,6	32,7	182,1%
II, Enseignement supérieur	649,7	639,0	-1,6%	784,3	745,5	-5,0%	661,1	651,0	-1,5%
III, Recherche et nouvelles technologies	2 128,6	1 999,9	-6,0%	2 290,8	2 376,5	3,7%	1 963,8	2 082,7	6,1%
Justice	0,5	2,8	488,2%	2,9	2,5	-11,9%	0,1	0,3	237,1%
Outre-mer	264,2	269,4	2,0%	395,9	319,5	-19,3%	286,9	275,4	-4,0%
Services du Premier ministre									
I, Services généraux	0,0	0,0		118,1	0,0		118,1	0,0	
IV, Plan	0,7	0,8	19,4%	1,4	0,7	-50,0%	0,7	0,7	-0,1%
V, Aménagement du territoire	194,2	195,0	0,4%	217,3	165,9	-23,7%	178,8	162,9	-8,9%
Sports	5,4	5,1	-6,6%	9,3	6,0	-35,5%	7,4	3,1	-57,7%
Travail, santé et solidarité									
I, Travail	71,7	53,7	-25,1%	133,0	122,5	-7,9%	61,7	73,3	18,9%
II, Santé, solidarité	47,8	51,0	6,8%	137,3	95,0	-30,8%	73,8	73,9	0,0%
III, Ville et rénovation urbaine	62,7	96,7	54,2%	106,2	133,6	25,8%	89,0	74,1	-16,8%
Total des services civils	9 702,6	10 281,8	6,0%	16 596,3	15 698,2	-5,4%	12 811,5	12 917,6	0,8%
Défense	465,7	353,6	-24,1%	296,6	189,9	-36,0%	262,2	154,7	-41,0%
Total général	10 168,2	10 635,4	4,6%	16 892,9	15 888,1	-5,9%	13 073,7	13 072,3	0,0%

Source : MINEFI

VIII. SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ACCORDÉES AUX COMMUNES

Conformément à l'article L. 132-2 du code des juridictions financières (art. 10 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions), « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L. 2335-2 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'Etat* ».

Parmi les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, le chapitre 41-52 « Subventions à caractère facultatif en faveur des collectivités territoriales et de divers organismes » a été doté de 12,2 M€ en LFI 2003. Ce chapitre ne permettait jusqu'en 1999 le versement de subventions exceptionnelles de fonctionnement qu'aux communes minières (70 000 € au titre de la gestion 2003) ainsi qu'à des communes connaissant des difficultés financières particulières. Depuis l'année 2000, il permet également le versement de subventions aux communes forestières touchées par les tempêtes de 1999 (en 2003, une délégation de crédits de 10,2 M€ a été effectuée au profit des départements concernés).

Au titre de l'exercice 2003, s'agissant des communes qui connaissent des difficultés financières particulières, 12 communes ont bénéficié d'attributions du chapitre 41-52 article 10 au titre des subventions exceptionnelles de l'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales, pour un montant total de 2 686 500 €.

Trois communes ont reçu des subventions du MISILL à titre exceptionnel, dont deux sans avoir voté leur budget primitif en déséquilibre et par conséquent sans avis préalable de la chambre régionale des comptes compétente :

- La commune d'Anceaumeville (Seine Maritime), dotée d'un équipement culturel surdimensionné par rapport à sa population (719 habitants) et dont l'encours de dette dépasse 1 M€, connaît des difficultés de paiements. Le versement anticipé du FCTVA a déjà contribué au paiement avec retard des fournisseurs et des traitements en début d'année.
- La commune de Nanterre (Haut de Seine) a reçu une aide complémentaire à celle versée en 2002, d'un montant de 2,3 M€, pour des motifs de solidarité nationale à la suite de l'attentat du printemps 2002 qui a engendré des difficultés financières. Celle-ci n'a pas été déférée devant la CRC.
- La commune des Vans, dont les trois derniers comptes administratifs votés présentent un déficit, inférieur cependant au seuil des 10%, n'a pas fait l'objet d'une saisine de la CRC. Sa situation financière devrait s'améliorer en 2005.

Si cette pratique est exceptionnelle, elle n'est pas contraire au code général des collectivités territoriales dont l'article L. 2335-2 dispose : « *Sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-4¹⁵⁴, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières.* » Cette rédaction ne subordonne par l'aide financière

¹⁵⁴ Art. L. 1524-4 : « *Les dispositions de l'article L. 2335-2 ne sont pas applicables en cas de difficultés financières nées, pour une commune, de sa participation au capital d'une société d'économie mixte locale ou de la garantie qu'elle a accordée aux emprunts contractés par une telle société lorsque les participations ont été prises ou les garanties accordées postérieurement au 8 juillet 1983, date de publication de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.* »

exceptionnelle de l'Etat à l'adoption ou à l'exécution d'un budget en déséquilibre et à la production d'un avis de la CRC sur saisine du préfet.

Tableau 72 - Subventions versées en 2003 sur la base de l'article L. 2335-2

En euros

Commune	Département	Montant
SAINT NIZIER LE DESERT	Ain (01)	10 000
ANNONAY	Ardèche (07)	170 000
LES VANS	Ardèche (07)	30 000
MIRAMAS	Bouches du Rhône (13)	200 000
GAVARNIE	Hautes-Pyrénées (65)	10 000
SAINT ANDEOL	Isère (38)	55 000
VILLEFONTAINE	Isère (38)	150 000
TERVILLE	Moselle (57)	200 000
CREGY LES MEAUX	Seine et Marne (77)	80 000
ANCEAUMEVILLE	Seine Maritime (76)	10 000
SENS (1)	Yonne (89)	1 500 000
NANTERRE (2)	Hauts de Seine (92)	271 500
12 communes	Total	2 686 500

Source : MISILL-DGCL

(1) L'attribution de la commune de Sens a été versée au début de l'exercice 2004 sur les reports de l'exercice 2003 (0,4 M€) et une partie des crédits ouverts en LFI 2004

(2) Il s'agit d'une aide complémentaire à celle versée en 2002 d'un montant de 2,3 M€ pour des motifs de solidarité nationale après le drame de mars 2002

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS

Réponse du ministre de l'écologie et du développement durable

➤ Le recours à des établissements publics masque la réalité des emplois financés par l'Etat et leur évolution (page 36)

La mise à disposition par les agences de l'eau est une situation en cours de régularisation conformément aux engagements pris à la suite du RCP n°37 789 du 30 janvier 2004 et confirmés lors de l'audition du 10 mars 2004.

S'agissant des personnels de la Poste, ce sont les agents affectés à l'entretien de l'immeuble de l'avenue de Séjur dont a été accepté le maintien sur place à la suite du déménagement de cet établissement. Depuis la prise en charge de la gestion de cet immeuble par le ministère, un crédit a été inscrit sur le chapitre 34-98 pour assurer le remboursement de leur rémunération.

➤ Une lecture difficile des interventions de l'Etat (page 44)

La distinction entre le titre III et le titre IV en ce qui concerne l'inscription dans la loi de finances des subventions d'équilibre aux établissements publics tient au statut de ces derniers.

Sur le chapitre 36-41 sont imputées les subventions aux établissements publics à caractère administratif et sur le chapitre 44-20 celles destinées aux établissements publics à caractère industriel ou commercial.

La nouvelle répartition des crédits en catégorie prévue par la LOLF supprimera cette distinction puisque l'ensemble des subventions aux établissements publics sera inscrit sur le futur titre III, catégorie : subvention pour charges de service public.

Par contre, l'inscription des subventions d'investissement sur le titre VI pour tous les établissements publics tient au fait qu'il s'agit d'opérateur disposant de la personnalité juridique. Il ne peut, dans ce cas, y avoir parallélisme avec l'imputation de la subvention d'équilibre qui devrait conduire à l'inscription sur le titre V. Ce type de dépense ne peut être considéré comme un investissement direct de l'Etat d'autant que l'établissement contribue à son financement soit par des ressources propres, soit par autofinancement en prélèvement sur son fonds de roulement.

➤ Des taux d'engagement variables, mais en hausse (page 53)

La Cour des Comptes relève avec raison l'effort consenti par le ministère pour améliorer son taux de consommation.

Il convient d'y ajouter la situation nouvelle créée par l'apurement du produit des anciennes taxes à l'ADEME. L'existence de cette masse financière a conduit par le passé à ne pas déléguer de crédits de paiement à cet établissement, créant l'essentiel des reports de crédits des gestions de 2001 et de 2002.

Désormais, les crédits du chapitre 67-30 peuvent être mis à disposition de l'établissement, ce qui a été largement le cas en 2003.

➤ L'excédent des crédits ouverts par rapport aux dépenses a été réduit (page 159)

Il convient de préciser que l'importance des reports de crédits de la gestion 2002 est très largement le fait de l'obligation imposée au ministère par les mesures de régulation budgétaire. A ce titre, un objectif de 302 M€ de reports avait été fixé au ministère.

➤ **La ventilation des emplois et des crédits de soutien (page 194)**

Le choix du ministère d'inscrire tous les emplois et les crédits de rémunération de personnels dans le programme de soutien aux politiques sectorielles est assorti de l'identification en équivalent temps plein des moyens humains consacrés à l'exécution des actions des autres programmes. Cela permettra de participer à la comptabilité d'analyse des coûts que prévoit par ailleurs la LOLF.

➤ **La mesure de la performance (page 205)**

Le ministère a présenté au mois d'avril et de mai 2004, le résultat de son travail sur les objectifs et les indicateurs à la direction de la réforme budgétaire. Un dialogue est en cours pour l'amélioration de ce travail dans la perspective du document d'information préfigurant la LOLF dans la présentation du PLF 2005 qui sera remis au Parlement.

Par ailleurs, le plan de mise en place du contrôle de gestion est élaboré et connaît un début de mise en œuvre.

Serge Lepeltier

Réponse de la ministre de l'outre-mer

1 – Concernant les vacances de poste

S'agissant des vacances d'emplois (115) constatées par la Cour dans les représentations de l'Etat outre-mer au 31 décembre 2003, plusieurs observations peuvent être faites :

- 1) Ces vacances étaient particulièrement nombreuses à cette date pour des raisons conjoncturelles liées à un taux de départ en retraite anormalement élevé constaté à la préfecture de la Réunion au cours du dernier semestre 2003 ; en effet sur un effectif budgétaire de 355 emplois, cette préfecture a enregistré 36 départs pendant la période de référence (soit plus de 10% de l'effectif), contre 4 au dernier semestre 2002, (soit un peu plus de 1%) ;
- 2) Parmi les mises à disposition "croisées" de personnels entre les services de l'Etat et les services des territoires de Polynésie Française et de Nouvelle Calédonie, on observe que 18 emplois inscrits au budget de l'Etat (10 en Polynésie Française et 8 en Nouvelle Calédonie) sont effectivement durablement vacants, les territoires considérés n'ayant pas sollicité de recrutements.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances (PLF) pour 2005 le ministère de l'outre-mer a prévu de mettre fin aux mises à disposition croisées entre les services de l'Etat et ceux de la Nouvelle Calédonie prévues par l'article 202 de la loi organique relative à la Nouvelle Calédonie et de redéployer les emplois vacants. Une mesure similaire est envisagée pour le PLF 2006 en ce qui concerne la Polynésie Française.

- 3) A titre indicatif et d'illustration des points 1 et 2 ci-dessus, le taux de vacances (6,8 %) observé par la Cour aurait été de 3,9 % (c'est à dire tout à fait classique) si le taux de départ en retraite à la préfecture de la Réunion avait été le même au dernier semestre 2003 qu'au dernier semestre 2002 et si les territoires de Polynésie Française et de Nouvelle Calédonie avaient demandé à l'Etat d'effectuer les recrutements auxquels ils pouvaient prétendre.
- 4) La quasi totalité des autres vacances sont liées à des procédures de recrutement en cours : Ainsi 45 des emplois vacants au 31/12/03 étaient réservés à des recrutements par concours dont les procédures avaient déjà été engagées (14 en Nouvelle Calédonie, 23 en Polynésie française et 8 dans les préfectures des départements d'outre-mer), 44 à des mouvements déjà examinés en CAP pour les préfectures des départements d'outre-mer (1 emploi étant resté vacant, faute de candidat au profil recherché en Guyane), 2 à des relèves en cours en Nouvelle Calédonie et 1 à un recrutement local prévu à la préfecture de Mayotte.

Les seuls emplois pour lesquels des recrutements n'étaient pas engagés sont 2 emplois gagés en Polynésie française et 2 emplois laissés volontairement vacants en raison de leur transfert prévu dans le cadre du PLF pour 2005 (1 en Guadeloupe et 1 en Polynésie française).

2 – Concernant l'évaluation des dépenses d'intervention

La Cour relève que certaines dépenses d'intervention ont été mal évaluées en LFI. Concernant le passeport mobilité, le ministère partage la sur-évaluation constatée par la Cour au titre de l'année 2003. Celle-ci résulte de l'appropriation progressive du nouveau dispositif mis en place à la fin de l'année 2002. Le ministère en a tenu compte dans la construction du budget 2004 puisque la dotation en LFI a été ramenée à 11,3 M€.

Quant au chapitre 41-91 relatif aux subventions facultatives des collectivités d'outre-mer, l'écart constaté par la Cour ne résulte pas d'une sous-dotation en LFI mais de dépenses en gestion résultant de la mise en œuvre de l'article 65 de la loi du 11 juillet 2001 sur Mayotte et de l'octroi par le ministère de subventions exceptionnelles d'équilibre au profit de certaines collectivités d'outre-mer.

D'une façon plus générale, le ministère de l'outre-mer tient à souligner qu'il s'est engagé depuis plusieurs mois dans un dispositif d'évaluation de ses dépenses d'intervention qui trouve sa traduction législative dans la loi programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 et dans l'article 135 de la LFI pour 2004. C'est pourquoi, le ministère de l'outre-mer ne peut que partager la recommandation de la Cour pour améliorer les dispositifs d'évaluation des différentes mesures.

Enfin, quant au report de charges de 2004 dû à la régulation, le ministère souscrit au constat fait par la Cour.

Brigitte Girardin

GLOSSAIRE

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACCORD	Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'Etat
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACSIA	Agent comptable des services industriels de l'armement
ADAE	Agence pour le développement de l'administration électronique
ADEME	Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie
ADP	Aéroports de Paris
AFP	Agence France Presse
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AFSSE	Agence française de sécurité sanitaire environnementale
AFT	Agence France Trésor
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AMOTMJ	Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANV	Admission en non-valeur
API	Allocation de parent isolé
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaire
BAAC	Budget annexe de l'aviation civile
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
BCRD	Budget civil de recherche et de développement
BDF	Banque de France
BEI	Banque européenne d'investissement
BEP	Budget exécutif de programme
BOP	Budget opérationnel de programme
BTAN	Bon à taux annuels normalisés
BTF	Bon du Trésor à taux fixe
CADEP	Caisse d'amortissement de la dette publique
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAE	Contrat d'accès à l'emploi
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts
CES	Contrat emploi solidarité
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CIV	Comité interministériel des villes
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COPERNIC	Rapprochement des systèmes d'information DGI-DGCP
COPIL	Comité de pilotage des directeurs des affaires financières
CPER	Contrat de plan Etat-régions
CRC	Chambre régionale des comptes
CRDS	Cotisation pour le remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSI	Conseil de la sécurité intérieure
DAPN	Direction de l'administration de la police nationale
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DCN	Direction des constructions navales
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDM	Direction du développement des médias

DEA	Diplôme d'études approfondies
DGA	Délégation générale pour l'armement
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGD	Dotation globale de décentralisation
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGI	Direction générale des impôts
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DJO	Direction des journaux officiels
DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
DO	Dépenses ordinaires
DRASS	Délégation régionale de l'action sanitaire et sociale
DRB	Direction de la réforme budgétaire
DREE	Direction des relations économiques extérieures
DRIRE	Direction régionale de l'industrie et de la recherche
DRP	Décision ressources propres
DTS	Droits de tirages spéciaux
EM	Etats membres
EPA	Etablissement public administratif
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
EPRD	Etablissement public de réalisation et de défaisance
EPSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technique
ERAP	Entreprise de recherches et d'activités pétrolières
ETP	Equivalent temps plein
EURIBOR	Euro Interbank Offered rate (taux pratiqué sur le marché européen par les banques de premier ordre pour rémunérer leurs comptes de dépôt)
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEDOM	Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer
FDES	Fonds de développement économique et social
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FIATA	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FIDOM	Fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer
FIHMO	Fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux
FNADT	Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire
FNS	Fonds national de la science
FNSE	Fonds national de solidarité pour l'eau
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSC	Fonds de stabilisation des changes
FSE	Fonds social européen
GIAT	Groupement industriel des armements terrestres
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GIR	Groupement d'intervention régional
HELIOS	Application de gestion du secteur public local
IFAC	International Federation of Accountants (fédération internationale des comptables)
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	Institut national de recherche agronomique
INRAP	Institut national de recherches archéologiques préventives
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPSN	Institut de protection et de sûreté nucléaire
IR	Impôt sur le revenu

IRA	Institut régional d'administration
IS	Impôt sur les sociétés
JAI	Justice et affaires intérieures
JO	Journaux officiels
LFI	Loi de finance initiale
LCR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances du 1 ^{er} août 2001
LOPJ	Loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002
LOPS	Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995
LOPSI	Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002
LPM	Loi de programmation militaire
MCC	Ministère de la culture et de la communication
METLM	Ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MISILL	Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
MJENR	Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
MOM	Ministère de l'outre-mer
OAT	Obligations assimilables du Trésor
OATi	Obligations assimilables du Trésor indexées
OFIVAL	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
ONAC	Office national des anciens combattants
ONERA	Office national d'études et de recherches aérospatiales
ONILAIT	Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins
OPEX	Opérations extérieures
PAE	Plafond des autorisations des emplois
PAP	Projet annuel de performance
PAT	Prime d'aménagement du territoire
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PITE	Programme « interventions territoriales de l'Etat »
PJJ	Politique judiciaire de la jeunesse
PLF	Projet de loi de finance
PMTVA	Prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes
PMU	Pari mutuel urbain
POLMAR	Pollutions marines accidentnelles
POSEIDOM	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer
PPE	Prime pour l'emploi
RAP	Rapport annuel de performance
RDI	Remboursement et dégrèvement d'impôts
RFF	Réseau ferré de France
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSTCA	Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne
RTT	Réduction du temps de travail
SACI-JO	Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels
SEC	Système européen de comptes nationaux
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale
SGPM	Services généraux du Premier ministre
SMA	Service militaire adapté
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SNPE	Société nationale des poudres et explosifs
SVT	Spécialiste en valeurs du Trésor
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TF	Taxe foncière
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
TUE	Traité de l'Union européenne
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

INDEX

A

AAH, 46
 ACCORD, 52, 79, 95, 97, 171, 182, 200
 ACCT, 86, 91, 163
 ACOSS, 76, 78, 172
 ACSIA, 29
 ADAE, 182
 ADAR, 155
 ADEME, 44, 45, 157
 Aéroports de Paris
 ADP, 167
affaires étrangères, 37, 39, 48, 53, 54, 58, 77, 89, 152, 182, 183, 186, 188, 191, 196, 197, 215, 216, 217, 218, 219
 AFIT, 166
 AFP, 59, 127
 AFPA, 171, 198
 AFSSE, 138, 140
 Agence France Trésor, 31, 33, 66, 67, 68, 69, 71
 AGIRC, 129
agriculture, 37, 40, 46, 72, 74, 83, 86, 87, 91, 109, 154, 182, 185, 188, 192, 198, 200, 203, 204, 209
 Alstom, 58
anciens combattants, 43, 77, 172, 175, 202, 203
 ANPE, 39, 169, 198
 ANV, 21
 API, 46
 ARRCO, 76, 129, 172
 Aviation civile, 60

B

BAAC, 166, 167, 168
 Banque de France, 7, 23, 24, 66
 BAPSA, 46, 60, 61
 BCRD, 108, 109
 BEP, 193
 BIOTOX, 72, 75, 140, 142, 143, 145
 BOP, 193, 194, 195, 199, 201, 207
 BTAN, 32, 63, 65, 66, 68, 69, 71
 BTF, 32, 33, 63, 65, 66, 68

C

CADEP, 12, 58, 69
 CADES, 10
 CAE, 122, 123
 Caisse des dépôts et consignations, 11, 24, 29, 33, 66
 CATS, 171
 CEA, 44, 45, 112
 CEC, 170
 CEMAGREF, 40, 45, 109, 187, 190
 CES, 122, 170
 CGAF, 5, 13
 Charbonnages de France, 11, 45, 58
charges communes, 33, 38, 45, 65, 70, 71, 73, 89, 92, 124, 156, 157, 190
 CIALA, 76, 136
 CIAP, 180, 181, 182, 193, 194

CIE, 170
 CIRAD, 45, 114
 CIV, 150
 CMU, 46, 124, 138, 139, 141, 144
 CNAF, 9, 46
 CNAMTS, 29, 72, 140, 145
 CNASEA, 46, 154, 199
 CNES, 45
 CNOUS, 109
 CNRS, 45, 111
 Coface, 17, 24
 contrats emploi consolidé, 43, 170
 contrats emploi-solidarité, 124, 199
 contrats initiative emploi, 170
 COPERNIC, 92, 95, 97
 COPIL, 181, 183, 193, 196, 201
 CPER, 125
 CRDS, 10
 CROSS, 76
 CROUS, 109
 CSG, 10, 78
 CSI, 103
 CST, 13, 213
 CTE, 155
culture, 27, 35, 36, 37, 40, 156, 157, 176, 181, 185, 188, 191, 192, 202, 203, 205, 208, 210

D

DAPN, 98, 99, 101, 102, 103
DATAR, 131, 132, 133, 134, 136, 187, 203
 DCN, 11, 58, 173
 DDM, 188
défense, 29, 40, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 57, 72, 74, 76, 90, 98, 103, 126, 138, 154, 172, 173, 174, 175, 183, 185, 187, 189, 192, 202, 209
 DGA, 99, 187, 189
 DGAC, 159, 166, 167, 168
 DGCCRF, 193
 DGCP, 9, 79, 92, 96, 97, 180, 181, 190, 193
 DGD, 44
 DGF, 80, 81, 82
 DGI, 92, 96, 97, 193
 DIV, 149, 150
 DJO, 129, 130
 DMGPSE, 180, 182, 195, 209
 DPT, 186, 188, 194
 DRB, 180, 181, 182, 186, 192, 193, 196, 203, 204, 205
 DREE, 92, 95, 96
 DUSA, 182

E

écologie, 36, 44, 52, 53, 157, 158, 182, 201, 203
 EDF, 9, 20, 24
éducation nationale, 48, 105, 111, 122, 138, 187, 189, 196, 215, 216, 217, 218, 219
enseignement scolaire, 34, 35, 36, 39, 40, 53, 104, 105, 106, 107, 109, 111, 182, 199, 203, 204, 215, 216, 217, 218, 219

enseignement supérieur, 27, 35, 49, 73, 108, 109, 112, 122, 184, 185, 187, 190, 191, 193, 203, 204
EPA, 108, 166
EPIC, 44, 45, 109, 114
EPRD, 87
EPSCP, 108
EPST, 44, 45, 109, 111, 114
équipement, 27, 29, 37, 38, 44, 48, 51, 52, 76, 159, 182, 185, 187, 191, 192, 194, 196, 197, 203
ERAP, 12
ETP, 101, 118, 204, 205

F

FASILD, 140
FCTVA, 220
FDES, 11, 59, 213
FED, 83, 89, 90, 152, 153
FEDER, 27, 88
FEDOM, 47, 122, 198, 199, 200
FEOGA, 86, 87, 88, 154, 156
FFIPSA, 61
FIATA, 124, 166, 168
FIDES, 125
FIDOM, 125
FIHMO, 138, 140
FIMHO, 145
finances, 3, 27, 29, 34, 35, 37, 38, 42, 48, 51, 56, 57, 92, 93, 184, 186, 193, 196, 197, 198, 199, 201, 210, 215, 216, 217, 218, 219
FNADT, 133, 134, 135
FNAH, 45
FNAL, 45
FNS, 109, 112
FNSE, 157, 158, 159
FOREC, 169, 170
FRE, 148, 149
FREP, 124
FRR, 58, 59, 66
FRT, 109
FSC, 6, 7, 31
FSE, 88, 169, 171
FSPOEIE, 41

G

GDF, 24
GIAT, 11, 58
GIP, 109, 140, 166
GIR, 98

H

HELIOS, 95

I

IEP, 109
IFAC, 14
IFOP, 88
IFREMER, 45, 187, 190
industrie, 3, 27, 29, 34, 35, 37, 42, 44, 45, 48, 51, 56, 57, 92, 93, 132, 180, 183, 186, 188, 191, 193, 201, 209, 215, 216, 217, 218, 219
INED, 45

INPES, 138, 140
INRA, 40, 45, 187, 190
INRAP, 59
INRETS, 45
INRIA, 45
INRP, 109
INSERM, 45, 114
intérieur, 35, 36, 37, 38, 48, 51, 98, 99, 100, 101, 102, 122, 124, 154, 160, 162, 163, 178, 180, 183, 185, 187, 189, 192, 196, 203
IPSN, 157
IR, 19, 21, 22
IRD, 45
IS, 18, 19, 20, 21
IUFM, 109

J

Journaux officiels, 60, 126, 128, 188
justice, 35, 46, 48, 62, 74, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 182, 187, 191, 192, 193, 198, 200, 209

L

Légion d'honneur, 60, 62
LOPJ, 35, 115, 116
LOPSI, 35, 99, 100, 103

M

mer, 41, 45, 49, 76, 77, 159, 168, 198, 215, 216, 217, 218, 219
METLM, 159
MILDT, 192
MINEFI, 19, 21, 22, 27, 33, 92, 93, 94, 95, 96, 123, 127, 131, 135, 139, 143, 144, 145, 149, 152, 154, 156, 158, 178, 180, 185, 186, 188, 190, 193
MISILL, 99, 101, 102, 103, 124, 220
MJENR, 39, 104, 106, 107, 108, 109
MOM, 122, 123, 124

O

OAT, 32, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71
OAT indexée, 67, 68
OATEi, 67
OATi, 67, 68, 69
OCDE, 176, 177, 178
ODEADOM, 87
OFIVAL, 87, 155
ONAC, 175
ONERA, 187, 189
ONILAIT, 155
ONIVINS, 155
ONT, 166
OPEX, 74, 173
ordre de la Libération, 62
Ordre de la Libération, 60
outre-mer, 47, 73, 74, 77, 122, 123, 124, 138, 168, 182, 184, 198, 200, 203, 215, 216, 217, 218, 219

P

PAE, 204, 205, 206
PAP, 202, 209, 211

PARE, 39
 PASED, 195
 PASER, 195
 PAT, 132, 133, 134, 135, 136
 PEI, 163
 PESC, 89, 90
 PIB, 138
 PITE, 163, 195
 PJJ, 116, 118, 119, 120, 193, 198
 PMTVA, 87
 PMU, 24
 PNB, 83, 84, 85, 88, 90
 POLMAR, 158
 POSEIDOM, 87
 PPE, 21, 22
 Présidence de la République, 54, 157
 PSOP, 151
 PTE, 195

R

RAP, 202
 RATP, 195
 RDI, 30
recherche, 39, 40, 44, 45, 46, 48, 49, 67, 105, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 122, 138, 161, 177, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 193, 196, 198, 201, 203, 204, 205, 215, 216, 217, 218, 219
 RENATER, 113
 RFF, 44
 RFI, 58
 RMA, 44, 137
 RMI, 9, 44, 46, 73, 76, 122, 137, 139, 141, 144
 RSTCA, 166, 167
 RTT, 102

S

santé, 27, 29, 37, 46, 48, 53, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 114, 124, 137, 138, 139, 142, 143, 144, 145, 171, 182, 183, 191, 196, 198, 200, 202, 203, 209, 215, 216, 217, 218, 219
 SEC, 5, 8, 12
 SEJE, 170
 Services généraux du Premier ministre, 73
 SGPM, 126, 127, 128
 SMA, 122, 123, 125
 SMR, 208, 209, 210
 SNCF, 43, 44, 45, 195
 SNECMA, 24
 SNPE, 73
sports, 35, 183, 184, 194, 203
 STIF, 163

T

TF, 21
 TH, 21
 TIPP, 9, 10, 13, 18, 19
 TP, 21
transports, 27, 29, 44, 45, 48, 49, 51, 52, 53, 76, 159, 162, 163, 164, 191, 203
travail, 38, 39, 76, 88, 98, 137, 169, 170, 171, 191, 196, 197, 203, 205
 TVA, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 60, 81, 83, 84, 85, 88

U

UMTS, 58
 UNEDIC, 24, 25, 39, 78, 170
urbanisme, 45, 48, 51, 76, 77, 161, 187

V

ville, 48, 49, 76, 131, 137, 147, 148, 149, 150, 192

COUR DES COMPTES

*L'exécution des lois
de finances pour 2003*

Juin 2004
Synthèse

Avertissement

Le présent document reprend les éléments essentiels des rapports remis par la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement en juin 2004.

Les extraits portant sur l'ensemble des rapports sont destinés à en faciliter la lecture et l'exploitation.

Sommaire

	Introduction	3
1	<i>Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire</i>	
	1.1. – Les résultats de l'Etat	6
	1.2. – Les recettes et les dépenses budgétaires	7
	1.3. – Les opérations de trésorerie	13
	1.4. – La régularité de la gestion	14
	1.5. – Les relations financières de l'Etat	17
	1.6. – Synthèses ministérielles	18
	1.7. – La mise en œuvre de la loi organique du 1 ^{er} août 2001	25
2	<i>Rapport sur les comptes de l'Etat</i>	
	2.1. – Les comptes 2003	28
	2.2. – La mise en œuvre de la réforme comptable	30
	2.3. – La préparation de la certification	33
	2.4. – Les vérifications effectuées sur les comptes 2003	35

Introduction

Dans quelques mois, le 1^{er} janvier 2005, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, issue d'une initiative parlementaire, franchira une nouvelle étape, l'ordonnance de 1959 étant abrogée. La nouvelle loi a deux objectifs principaux : orienter la gestion publique vers la recherche de résultats performants, et renforcer l'information et le contrôle sur les finances publiques.

A ce titre, la LOLF se termine par un chapitre sur le contrôle, dont l'article 58 concerne la Cour des comptes. La Cour, qui a apporté son assistance à l'élaboration de la « nouvelle constitution financière » du pays, organise ses travaux dans le cadre de ce nouveau dispositif depuis 2000.

Elle a réalisé un rapport préliminaire, qui représente sa contribution au débat d'orientation budgétaire, que prévoient et organisent les articles 48 et 58-3 de la LOLF : ce rapport replace les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur dans le cadre d'un examen général des finances de l'Etat et des finances publiques.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LOLF, la Cour présente cette année deux rapports, l'un sur les résultats et la gestion budgétaire et l'autre sur les comptes de l'Etat.

Le premier rapport est conjoint au dépôt du projet de loi de règlement du Gouvernement : il est relatif aux résultats, qu'ils soient budgétaires ou non, de l'exécution de l'exercice antérieur. D'une part, il aborde les résultats financiers de l'Etat, la gestion des recettes et des dépenses, les opérations de trésorerie et la régularité de la gestion. D'autre part, il suit, depuis 2002, l'état d'avancement de la loi organique : cette année, il analyse plus particulièrement le projet de nouvelle nomenclature budgétaire en missions et programmes, et le développement des nouveaux modes de gestion ; il fournit – au-delà du commentaire des données budgétaires – des analyses synthétiques et ministérielles des politiques publiques, qui préfigurent ce que seront les futures analyses des programmes, dont le rapport annuel sur l'exécution fournira le premier niveau.

Le deuxième rapport examine les états financiers de l'Etat et les comptes, dans la perspective de la mission de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat confiée à la Cour ; il rend compte de ses premières analyses sur les risques liés à certains types d'opérations et retrace les premiers comptes rendus effectués par la Cour, dans la perspective de l'opinion qu'elle devra donner en 2007 sur les comptes de 2006.



COUR DES COMPTES

1

Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire

1.1

Les résultats de l'Etat

Les résultats de l'Etat peuvent être présentés selon trois comptabilités différentes.

La comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires détermine, dans une logique de caisse et selon les règles de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, encore applicable en 2003, trois résultats budgétaires : le résultat en exercice (− 56,9 Md€) qui prend en compte les recettes et dépenses effectuées en application des lois de finances de l'année, le résultat en gestion (− 58,1 Md€) qui appréhende le besoin de trésorerie lié à l'exécution des opérations de nature budgétaire et le résultat constaté en loi de règlement (− 57,5 Md€) qui est transporté au compte permanent des découverts du Trésor. La mise en œuvre de la loi organique n'aura pas pour effet de modifier les principes de base de cette comptabilité, sous réserve d'une distinction plus précise entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. Le résultat en gestion sera remplacé par un tableau des flux de trésorerie. Le transport aux découverts du Trésor disparaîtra en tant que tel et, avec lui, le résultat en loi de règlement. Le Parlement constatera l'exécution définitive du budget de l'année et approuvera le compte général de l'Etat qui sera établi en comptabilité générale.

La comptabilité nationale est utilisée pour la surveillance des déficits excessifs au sens de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne et du protocole annexé et s'appuie sur un référentiel comptable harmonisé au niveau européen, le système européen de comptes nationaux (SEC), fondé au moins pour partie sur une approche en droits constatés ; une nouvelle base (base 2000) succédera en 2005 à la base actuelle (base 95) qui, au-delà des révisions statistiques, traduira la décision européenne de ventiler la consommation de services d'intermédiation financière entre les différents secteurs institutionnels, ce qui aura pour effet d'accroître le PIB et d'abaisser légèrement les ratios de déficit et de dette pour l'ensemble des pays.

La comptabilité générale de l'Etat au sens du compte général de l'administration des finances (CGAF) vise à apprécier l'augmentation ou la dimi-

nution de valeur du patrimoine de l'Etat et obéit, dans certaines limites, au principe de la constatation des droits et obligations indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement. En 2006, la naissance d'un droit ou d'une obligation ou la modification de leur nature ou de leur valeur au cours de l'exercice fondera le principe général de rattachement à l'exercice.

Malgré des progrès réels de convergence, les corrections de droits constatés n'ont pas les mêmes effets en comptabilité nationale et en comptabilité générale. C'est le cas en particulier du versement par EDF d'une somme de 1 224 M€ représentative de l'impôt sur les sociétés que l'entreprise aurait dû acquitter en 1997 et que la Commission européenne a considérée comme une aide d'Etat. Les comptables nationaux ont rattaché ce versement à l'exercice 2003, sans susciter d'objection d'Eurostat, en prenant pour fait générateur du droit constaté la décision de la Commission européenne du 16 décembre 2003, alors que la comptabilité générale a considéré, à juste titre pour la Cour, que le fait générateur du versement d'EDF était l'émission du titre de perception.

La Cour demande que, alors que s'engage au niveau international un rapprochement entre les systèmes comptables (IFAC, ONU, FMI), un effort soit consenti pour résorber les conflits de normes entre la comptabilité générale de l'Etat et la comptabilité nationale, et que les tableaux de passage entre les différents résultats de l'Etat soient publiés et documentés.

En comptabilité nationale, les dotations en capital à Charbonnages de France pour 1 408 M€, à la DCN pour 329 M€ et à GIAT Industries pour 287 M€ ont été traitées en transferts en capital conformément aux règles d'Eurostat. La Cour observe cependant que d'autres dotations en capital qui ont été traitées comme des opérations financières ne pesant pas sur le besoin de financement mériteraient d'être considérées comme des transferts en capital. C'est le cas notamment du fonds pour l'équipement informatique des établissements scolaires géré par la Caisse des dépôts.

Les recettes et les dépenses budgétaires

Les recettes

Evolution générale

Alors que la loi de finances initiale pour 2003 prévoyait des ressources nettes de 231,2 Md€, les résultats de l'exécution font apparaître que les **recettes nettes du budget général** s'établissent à 224,1 Md€, soit une baisse de 2,6 % par rapport à 2002, année qui avait déjà connu une diminution de près de 3 % par rapport à 2001.

La progression des **prélèvements sur recettes**, aussi bien au profit de l'Union européenne que des collectivités territoriales, reste dynamique puisque ces prélèvements s'apprécient globalement de 6,8 % et s'établissent à 52,9 Md€, soit près de 50 % de plus qu'en 1995.

Recettes fiscales

Les **recettes fiscales nettes**, touchées par le double effet des mesures d'allégement de la fiscalité et d'une évolution limitée de la croissance, ont diminué de 0,2 % en 2003 pour atteindre 239,8 Md€. Il s'agit de la deuxième baisse consécutive après la contraction, plus brutale, de 4,6 Md€ entre 2001 et 2002.

L'évolution spontanée, c'est-à-dire à législation constante, peut être évaluée a posteriori à + 0,3 %, mais, compte tenu des différentes baisses d'impôt accordées, pour un montant d'environ 1,2 Md€ (essentiellement du fait de la poursuite, à hauteur de 1 %, de la baisse du barème de l'impôt sur le revenu, et de l'aménagement de la prime pour l'emploi), les recettes recouvrées stagnent par rapport à 2002. En 2003, l'absence de marges de manœuvre constatée en 2002 s'est confirmée, mais les mesures nouvelles ont été moins coûteuses.

Le faible dynamisme d'ensemble des recettes peut être expliqué par quatre facteurs, dont les deux premiers étaient déjà à l'origine de l'évolution constatée l'an passé : la baisse des recettes d'IS du fait de la forte diminution des acomptes versés en 2003, une progression de la TVA inférieure à celle de l'activité, un recul de la TIPP dû à une consomma-

tion en baisse, la forte croissance des dégrèvements autres que ceux portant sur la TVA et l'IS, notamment les dégrèvements de taxe professionnelle et les admissions en non-valeur sur impôts d'Etat.

Les recettes fiscales nettes ont été inférieures de 3,6 % au niveau prévu en loi de finances initiale. Les écarts ont concerné principalement l'impôt sur les sociétés, les dégrèvements et la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Le produit de l'impôt sur les sociétés a été très inférieur à la fois aux prévisions et au niveau de l'année précédente. L'augmentation des remboursements et dégrèvements n'a pas été prévue, ni en LFI, ni en LFR. En revanche, l'impôt sur le revenu a été plus dynamique que prévu.

La comparaison de la loi de finances rectificative de l'année et de l'exécution permet de recommander certaines améliorations dans la présentation faite au Parlement de ces ajustements réalisés en cours d'année. Les réévaluations de remboursements et dégrèvements effectuées en LFR n'étaient notamment pas ventilées par catégorie. La Cour estime que l'administration devrait se doter des moyens permettant de détailler ces réévaluations dans la loi de finances rectificative.

1.2

Les recettes et les dépenses budgétaires

Recettes non fiscales

Avec 32,7 Md€, **les recettes non fiscales** accusent une baisse de 7,6 % par rapport à 2002, en rupture avec les hausses importantes constatées durant les exercices antérieurs. Cette inversion de tendance qui avait été anticipée dans la prévision initiale a été accentuée en fin d'année. La baisse est concentrée sur deux postes :

– En premier lieu, les dividendes et ressources assimilées reçus par l'Etat se sont élevés à 2,7 Md€, en diminution de 1,6 Md€ par rapport à 2002 (soit – 38 %). Les ressources tirées des établissements financiers ont été faibles (absence de dividende versé par la Banque de France et chute des versements de la Caisse des dépôts et consignations) ; celles provenant des entreprises industrielles et commerciales ont été plus substantielles quoiqu'en baisse

de 8 %, la forte baisse de certaines d'entre elles (EDF, SNECMA) ayant été partiellement compensée par la hausse des produits d'autres établissements (GDF, Renault, secteur autoroutier).

– En deuxième lieu, la baisse des recettes « diverses », passées de 12,9 Md€ en 2002 à 10,6 Md€ l'année suivante (– 18 %), est essentiellement liée au moindre versement de Coface et à la limitation de la rémunération de la garantie que l'Etat apporte aux fonds d'épargne, qui avaient au contraire contribué à la croissance des recettes non fiscales des années antérieures. De plus l'Etat n'a pas收回é le solde d'une créance sur l'UNEDIC de 1,2 Md€ pourtant prévu en loi de finances, et dont le paiement a été reporté.

Les dépenses

Evolution générale

De 1999 à 2003, les **dépenses imputées sur le budget général** ont augmenté de 6,7 % en valeur, hors remboursements et dégrèvements d'impôts. L'exécution 2003 marque un ralentissement dans la progression des dépenses, qui tient à plusieurs

raisons, dont les principales sont une stabilisation du niveau des dépenses après une hausse substantielle en 2002, le dynamisme marqué des remboursements et dégrèvements et l'effet des mesures de régulation.

La dette et les dépenses en atténuation de recettes

La baisse des taux d'intérêt a permis de limiter la dépense afférente aux **charges brutes de la dette** à 40,1 Md€ en 2003, en retrait par rapport à 2002.

Alors que la France dégageait un excédent primaire (c'est-à-dire un solde d'exécution budgétaire positif, avant paiement des charges de la dette) de 1998 à 2001, le déficit primaire de l'Etat atteint 19,3 Md€

en 2003. Le service net de la dette (charges brutes – recettes afférentes) représentait 17 % des recettes nettes du budget général. La stabilisation de ce ratio depuis 1998 a été acquise dans un contexte de forte baisse des taux : si le taux moyen apparent de la dette de l'Etat était au même niveau qu'en 1998, son service net représenterait 22 % des recettes nettes.



Les autorisations d'emplois et les dépenses de personnel et de fonctionnement

Les **autorisations d'emplois** votées par le Parlement limitaient à 2 180 241 postes les effectifs au 31 décembre 2003, militaires et budgets annexes inclus, en léger retrait de 1 745 postes sur l'exercice précédent, ce qui marque une rupture par rapport aux accroissements des années passées.

La réduction des emplois recouvre deux évolutions : un accroissement du nombre de titulaires (au-delà des mesures de régularisation de l'emploi précaire) et des transferts d'emplois vers certains établissements publics qui rendent plus difficile l'appréciation des évolutions affichées.

Or, la hausse des emplois de titulaires (environ 4 300), dont les principaux bénéficiaires sont l'enseignement scolaire, la justice et l'intérieur, entraîne une charge à long terme pour les finances de l'Etat jusqu'à la prise en charge des pensions, qui n'est pas compensée par la réduction des emplois de contractuels (dont 5 600 surveillants à l'enseignement scolaire). Dans le même temps, le transfert de personnels titulaires de l'Etat à un établissement public ne réduit pas les charges de l'Etat si cet établissement public est financé par subventions.

En outre, l'enseignement scolaire a recruté 20 000 assistants d'éducation, qui n'étaient pas inscrits dans la loi de finances initiale. Au total, compte tenu des transferts d'environ 1 300 agents pour la plupart titulaires inscrits au budget de la culture vers des établissements publics, l'Etat a accru le nombre des titulaires civils de près de 5 600, et le nombre des contractuels civils de plus de 13 000.

La stabilité en euros constants des **dépenses de rémunérations, de pensions et de charges sociales** (parties 1 à 3 du titre III) à 111,6 Md€ n'est qu'apparente, dans la mesure où le développement des expériences de globalisation des crédits s'est traduit par des transferts significatifs de crédits vers les chapitres consacrés aux moyens des services (partie 7 du titre III). Si l'on tient compte des dépenses de personnel globalisées, le taux de croissance s'établit à 2,1 %.

En outre, la baisse de 2,1 % des charges sociales en 2003 traduit le recul du versement de l'Etat au titre de la compensation vieillesse des ressources et des charges des régimes de sécurité sociale. Hors compensation vieillesse, les charges sociales imputées à la partie 3 du titre III ont augmenté de 2,8 % en 2003.

Les **moyens des services**, hors dépenses de personnel globalisées, ont baissé de 1,4 %, ce qui traduit la contrainte forte exercée par la régulation budgétaire sur la gestion de nombreux ministères.

- **Les dépenses de pension sont toujours en croissance rapide**

Les **dépenses pour pension** ont poursuivi leur croissance sur un rythme de 4,7 %, légèrement supérieur à celui des exercices précédents. Les recettes correspondantes, cotisations salariales et contributions de certains employeurs, n'ont augmenté que de 1 % et ne couvraient plus que 28,2 % des dépenses en 2003. Les perspectives de flux de départ croissants jusqu'en 2010 viendront amplifier ce déséquilibre.

Les dépenses d'intervention (Titre IV)

Les **dépenses d'intervention**, moyen privilégié d'exécution des politiques publiques, se sont élevées à 77,2 Md€ en 2003. Bien qu'en baisse de 2 % par rapport à 2002, elles représentent

27 % des dépenses imputées au budget général. Les dépenses d'intervention sont marquées par la prédominance de dispositifs lourds qui s'inscrivent dans une logique pluriannuelle et laissent

1.2

Les recettes et les dépenses budgétaires

peu de place à la mise en œuvre de nouvelles interventions correspondant à de nouvelles priorités.

Le seul titre IV ne donne qu'une vue partielle des interventions de l'Etat. Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales notamment se situent largement en dehors du périmètre des dépenses du titre IV, d'autant que les transferts de compétences rendent encore plus imprécise la mesure des interventions de l'Etat. Ce constat vaut aussi pour les subventions que l'Etat verse aux établissements et entreprises publics qui, pour certaines, sont éclatées entre plusieurs fascicules budgétaires, voire même retracées également sur un compte d'affectation spéciale.

Enfin, la particularité des crédits ouverts au titre IV est qu'une grande partie d'entre eux ont un taux de consommation proche de 100 % qui ne rend pas compte des résultats de leur exécution et ne permet pas d'en apprécier l'utilisation. Que ce soit au profit d'établissements publics, ou de fonds et de régimes sociaux ou de retraite, la consommation des crédits n'est qu'apparente : elle traduit seulement leur versement aux organismes bénéficiaires. Seule une logique d'évaluation des dispositifs de soutien est donc à même de mesurer l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs visés.

Les dépenses en capital (Titres V et VI)

En 2003, les dépenses en capital ont atteint 28,8 Md€ et, dans ce total, le poids des dépenses militaires a continué de s'accroître. Les dépenses en capital ont représenté 8 % du budget général de l'Etat.

L'exercice 2003 a été caractérisé par une régulation complexe et drastique, marquée par des à-coups. Freinage de la dépense et annulations ont dominé l'exercice et pesé sur l'ensemble des gestionnaires de crédits.

Dans le cadre d'un budget d'investissement en stagnation globale, les affichages de la LFI ont été souvent contredits en exécution : le budget exécuté en 2003 s'écarte ainsi notablement de l'autorisation parlementaire initiale.

● La gestion des crédits de paiement (CP)

La gestion des crédits de paiement a été dominée par le souci de limiter la dépense sans remettre en cause les priorités affichées. Cette gestion a entraîné des retards de paiement sur les opérations engagées, génératrices d'intérêts moratoires, et des reports de charges sur l'exercice suivant, même si les dotations disponibles ont été mieux utilisées, comme en témoigne la baisse tendancielle des reports de crédits. L'échéancier de la couverture des autorisations de programme par

les crédits de paiement a été systématiquement étalé. Les dépenses d'investissement des services civils ont progressé de 1,1 %, soit une baisse en termes réels, les dépenses militaires augmentant en 2003 quatre fois plus vite que les dépenses civiles.

● La gestion des autorisations de programme (AP)

La LFI pour 2003 affichait une stagnation des AP (soit une diminution en euros constants), en même temps qu'une nouvelle et forte priorité pour la défense, alors même que la loi de programmation militaire 1997-2002 a été engagée en quasi-totalité. Les dotations en AP civiles étaient en chute sensible.

Afin de maintenir autant que possible les priorités affichées, des arbitrages ont été rendus en cours de gestion, notamment en faveur de la défense, de l'intérieur et de l'économie, des finances et de l'industrie, alors que les transports et l'urbanisme et logement notamment connaissaient une forte baisse de leur dotation. Dans le cadre de l'exécution annuelle, les efforts de gestion des ministères se sont souvent révélés efficaces, même si, dans une perspective pluriannuelle qui est celle des autorisations de programme, la baisse des ouvertures d'AP si elle se poursuivait pourrait remettre en cause le respect des engagements de l'Etat.

Les recettes et les dépenses budgétaires

Les pouvoirs publics (Titre II)

Les dépenses du titre II représentent 0,3 % des dépenses brutes du budget de l'Etat. Elles ont progressé de 2 % en 2003 et s'établissent à 813 M€. Sur ce total, les versements du budget de l'Etat au Parlement représentent 776 M€ en 2003 dont 485 M€ pour l'Assemblée nationale et 291 M€ pour le Sénat (y compris les dépenses de la chaîne parlementaire). La dotation de la présidence de la République s'élève à 30,9 M€. Celles du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République sont respectivement de 5,4 M€ et de 667 000 €. Le doublement des dépenses de la présidence de la République entre 2000 et 2003 (15,2 M€ à 30,9 M€) résulte notamment de l'intégration pro-

gressive dans le périmètre budgétaire de la présidence de crédits correspondant à des dépenses effectuées auparavant, pour son compte, par divers organismes publics et de crédits jusque là abondés en cours de gestion à partir du chapitre destiné aux dépenses accidentielles. Cependant, des crédits de la présidence de la République ont continué d'être imputés sur le chapitre 37-89 du budget des affaires étrangères, en dépit des remarques de la Cour. De même, la rémunération des fonctionnaires civils et militaires en service à la présidence de la République n'est pas incluse dans son budget. Le mouvement de régularisation de l'imputation budgétaire des dépenses de la présidence de la République n'est donc pas achevé.

Les comptes spéciaux du Trésor

En 2003, il existait 36 comptes dont 32 ont réellement fonctionné. Ils représentaient, en exécution, un volume financier (y compris FMI) de 86,6 Md€ en dépenses et 87,5 Md€ en recettes, soit un solde excédentaire de 862 M€ (1 299 M€ en 2002).

On continue d'observer le poids prédominant du compte d'avances aux collectivités locales (compte n° 903-54), qui représente 68 % des dépenses de l'ensemble des comptes. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie gère 22 comptes représentant 96 % des dépenses enregistrées par les comptes spéciaux.

Alors qu'à la fin de l'exécution 2002, les comptes spéciaux, en exécution, présentaient un sol-

de excédentaire (hors FMI et FSC) de 693 M€, ils affichent en 2003 un résultat négatif de 231 M€.

Les dépenses et les recettes de l'ensemble des comptes d'affectation spéciale ont baissé respectivement de 49 %, et 45 % par rapport à l'année 2002, qui avait été marquée par une augmentation de 50 % de ces postes. Ces évolutions proviennent principalement de celles du compte n° 902-24 « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » et traduisent donc une moindre activité de cessions d'entreprises publiques, ou, en sens inverse, de dotations à ces mêmes entreprises.

1.2

Les recettes et les dépenses budgétaires

Les budgets annexes

Les opérations définitives des budgets annexes se sont établies à 18,0 Md€, en augmentation de 1,9 % par rapport à 2002.

Au budget annexe des prestations sociales agricoles, les recettes brutes se sont élevées à 16,0 Md€, en augmentation de 0,7 % par rapport à 2002. Cette progression des recettes s'effectue grâce à la mobilisation accrue de ressources en compensation de la baisse relative des cotisations, qui ne représentent plus que 11,6 % des recettes nettes du BAPSA. Le budget se solde par un excédent apparent de 28,8 M€, mais ce résultat n'a pu être atteint qu'au prix d'un nouveau report de charges et d'un prélèvement sur fonds de roulement

de 100 M€ en cours d'exercice, l'équilibre étant globalement réalisé par une diminution des réserves de 71,9 M€. La loi de finances pour 2004 a créé un nouvel établissement public administratif (FFIPSA) se substituant au BAPSA à compter du 1^{er} janvier 2005 ; cette réforme peut être l'occasion d'une plus grande rigueur sur le plan juridique.

Dans le cadre de la mise en application de la LOLF, la suppression des deux budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, recommandée de longue date par la Cour, a été décidée ; ils devraient constituer une action du programme « soutien » du ministère de la justice.



Les opérations de trésorerie

1.3

Les taux de la dette de l'Etat à l'émission ont encore baissé en 2003. Mais l'écart de taux, favorable à la France, avec la moyenne des autres Etats de la zone euro se réduit car certains pays (notamment l'Espagne) ont enregistré une amélioration de la situation de leurs finances publiques.

Le **besoin de financement de l'Etat** en 2003 s'établit à 128,3 Md€, au-dessus des prévisions de la loi de finances initiale. Son augmentation est constante depuis 1999 (+ 53 %). L'augmentation de 2003 est intégralement due au déficit de l'Etat. Les remboursements de la dette financière négociable (hors BTF) sont au contraire stables.

Pour faire face à ce besoin de financement croissant, la politique d'émission de l'Etat se caractérise par une certaine continuité par rapport à 2002 : le besoin de financement excédentaire par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale a été à nouveau couvert par d'importantes émissions à court terme et la place des OAT indexées sur l'inflation dans le financement de l'Etat s'est accrue (14 % des émissions d'emprunts d'une durée supérieure à un an réalisées en 2003).

Sur le marché secondaire, les conditions de marché n'ont pas permis la reprise des contrats d'échange de taux en 2003.

La gestion des autorisations de trésorerie

Pas plus que les précédentes, la loi de finances pour l'année 2003 n'a comporté, dans sa première partie, l'évaluation du montant des ressources

d'emprunt et de trésorerie, pourtant expressément prévue par l'article 31 de l'ordonnance de 1959.

La gestion des autorisations budgétaires

Des lacunes dans l'information du Parlement

- **Le budget de l'Etat reste difficile à lire**

Des transferts très significatifs dans les deux sens ont été opérés au cours de la période récente entre le budget de l'Etat et l'assurance-maladie : le coût du remplacement des agents absents dans les hôpitaux et le financement des stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine ont été pris en charge par l'Etat. En sens inverse de nombreuses dépenses ont été mises ou seront mises à la charge de l'assurance maladie : dépenses relatives

aux consultations de dépistage anonyme et gratuit, aux centres de planification et d'éducation familiale et aux cures de désintoxication avec hébergement réalisées dans les établissements de santé, charges relatives à la prévention de l'alcoolisme, financement du plan BIOTOX (défense civile contre le bioterrorisme), dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse, engagements de l'Etat au titre des investissements prévus dans le cadre du plan « Hôpital 2007 ».

Des entorses au principe de sincérité budgétaire

- **La loi de finances donne une vision partielle des enjeux budgétaires**

Comme les années précédentes, la Cour relève que certaines dépenses de l'Etat ne figurent pas au nombre de celles soumises au vote du Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances initiale, en dépit de leur caractère prévisible. C'est le cas des moyens destinés à la couverture des calamités agricoles, qui continuent de ne faire l'objet d'aucune dotation en LFI alors même que la dépense (250 M€) s'avère d'un niveau relativement constant.

- **La LFI comporte des dotations excédentaires manifestement injustifiées**

Le principe de sincérité budgétaire énoncé par la LOLF induit que le niveau des crédits soit établi de telle manière que l'ensemble des dettes ou engagements de l'Etat au titre de l'exercice concerné puisse être couvert et que l'exécution ne laisse pas inemployées les dotations inscrites, dont dépend

directement le niveau des recettes soumis au vote du Parlement.

Or les crédits ouverts en 2003 sur un certain nombre de chapitres (c'est le cas des dotations en faveur des rapatriés) s'avèrent très excédentaires par rapport aux besoins. A l'inverse, le souci de limiter, en affichage, le déséquilibre du budget initial a conduit à minorer artificiellement un certain nombre de dotations, en dépit des prévisions de dépenses disponibles au moment de la préparation de la loi de finances et de la discussion budgétaire.

La construction du budget de l'Etat devrait, pour être conforme aux principes posés par la loi organique, prendre en compte l'ensemble des dépenses de l'Etat, pour leur juste montant « *compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* » (art. 32) au moment où le projet de loi de finances est soumis au vote du Parlement.



Une exécution fortement marquée par la régulation

- **La régulation limite la portée de l'autorisation parlementaire**

Le recours à des dispositions administratives ou réglementaires dérogeant, dans les limites fixées par les textes, au budget voté constitue une pratique légitime, tant au regard du droit que des exigences de la gestion publique : les crédits inscrits en loi de finances constituent des plafonds et il est de la responsabilité du gouvernement d'adapter le rythme des dépenses de l'Etat pour tenir compte de la situation de l'économie, de l'évolution des équilibres budgétaires et des engagements internationaux de la France.

Toutefois, la situation qui justifie ces mesures doit être suffisamment imprévisible pour que les dotations de crédits n'aient pas été établies de manière réaliste dès la LFI. Or ce n'est qu'exceptionnellement le cas, et les conditions dans lesquelles sont désormais mises en œuvre les mesures de régulation, auxquelles il est systématiquement recouru comme de simples outils de gestion, sont contestables au regard de l'autorisation budgétaire, dont la signification s'en trouve singulièrement réduite.

En particulier, la fixation d'objectifs de reports (de surcroît dès le début de la gestion), le gel des crédits reportés (parfois au-delà du terme de l'exercice budgétaire) le report et/ou l'annulation pure et simple de dotations ouvertes en LFR sont – compte tenu notamment des montants en cause – difficilement compatibles avec les exigences de juste évaluation de la dépense et d'annualité du budget posées par le texte organique.

- **La régulation affecte la qualité de la gestion budgétaire**

Au-delà des questions de principe, la régulation appliquée en 2003 a fortement perturbé l'activité

de certains services et le déroulement de certains programmes. Le gel d'une part souvent importante des crédits s'est traduit par le blocage de certains dispositifs ou projets, y compris prioritaires. Or les reports d'investissement se traduisent presque toujours par des surcoûts.

La pratique de la régulation – du fait notamment de l'incertitude dans laquelle elle entretient les services ministériels – les amène à adopter un mode de gestion dégradé voire irrégulier : priorité donnée aux actions nouvelles au détriment des dépenses obligatoires ou récurrentes ; allongement des délais de règlement des factures ; entorses aux procédures d'engagement des crédits et de passation des marchés publics ; réalisation de dépenses hors de toute programmation cohérente ou dans l'urgence.

Il résulte par ailleurs de la régulation budgétaire mise en œuvre en 2003 une forte augmentation des reports de charges relatifs à des opérations exécutées en attente de mandatement et, par conséquent, des impayés de l'Etat à l'égard de ses créanciers, notamment des organismes de sécurité sociale, des établissements publics portuaires, des organismes HLM et de fournisseurs ou entreprises appelés à supporter la charge en trésorerie de ces retards.

Dès lors qu'elle ne constitue pas une réponse à une situation imprévisible, la régulation budgétaire altère significativement l'autorisation parlementaire. Les modalités de sa mise en œuvre (annulations de dotations à peine ouvertes, dégels tardifs, reports de crédits...), aggravées par le caractère manifestement insuffisant de certaines dotations en LFI, induisent une dégradation sensible de la gestion et de nombreux reports de charges, au détriment des créanciers de l'Etat

Les opérations de fin d'exercice

La fin de l'exercice 2003 fait apparaître la persistance de deux difficultés structurelles : l'apurement incomplet des comptes d'imputation provisoire, et

le volume excessif des opérations de la période complémentaire.

Les comptes d'imputation provisoire

Le plan d'action engagé pour apurer les soldes de comptes d'imputation provisoire en fin d'exercice a été poursuivi avec un certain succès. Néanmoins, les soldes non apurés sur ces comptes dépassaient encore, à la clôture de l'exercice, un milliard d'euros, alors que cet apurement devra être complet en 2006.

Compte tenu de cette échéance et du fait que les recettes représentent plus de 80 % des soldes en cause, la Cour est d'avis que l'apurement des recettes, lorsqu'elles sont parfaitement identifiées, soit dorénavant effectué sous la seule responsabilité des comptables, sans intervention des ordonnateurs.

Le volume des opérations de la période complémentaire

Le principe de séparation des exercices favorise la lisibilité des comptes et la rapidité de leur production, mais aussi l'allègement des travaux de fin d'année, et donc la réduction des risques en termes de qualité comptable. C'est pourquoi le recours à la période complémentaire en fin d'exercice ne doit pas être banalisé. Du reste, à partir du 1^{er} janvier 2006, il sera restreint par la LOLF elle-même.

d'exercice. La dernière semaine de décembre pourrait être utilement mise à profit pour décharger très largement la période complémentaire si la LFR de fin d'année pouvait être présentée au conseil des ministres avant le 15 novembre afin d'être promulguée avant la dernière semaine de l'exercice.

Or le volume comptabilisé en période complémentaire de l'exercice 2003 a encore dépassé 5 Md€ en dépenses et 6,6 Md€ en recettes. Pareil montant confirme en lui-même que le recours à la période complémentaire n'a toujours rien du caractère relativement exceptionnel qui devrait être le sien.

● Les autres facteurs récurrents de report sur la période complémentaire

La loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 2003 a ouvert des crédits nouveaux à hauteur de 3,4 Md€, soit 2/3 des dépenses comptabilisées en période complémentaire. La Cour regrette à nouveau l'adoption très tardive de la LFR, qui accroît de manière disproportionnée la masse des opérations traitées dans des délais trop brefs en toute fin

Leur typologie fait apparaître une diversité de facteurs : insuffisante diligence de certains ordonnateurs, complexité administrative de l'engagement des investissements les plus lourds dans le cadre de marchés publics, difficulté intrinsèque de certains arbitrages particulièrement sensibles, par exemple en matière de dotations en capital.

La Cour considère que l'importance et la diversité des causes récurrentes de reports d'opérations au-delà du 31 décembre appelle une réponse d'ensemble, sous la forme d'un « plan d'action » sous la responsabilité de la direction générale de la comptabilité publique, à l'image de celui entrepris pour l'apurement des comptes d'imputation provisoire.



Les relations avec les collectivités territoriales

Les concours financiers de l'Etat (dotations budgétaires et prélèvements sur recettes) aux collectivités territoriales (tous ministères confondus) passent de 56,8 Md€ en 2002 (exécution, hors fiscalité transférée) à 58,2 Md€ en 2003 (prévision d'exécution, hors fiscalité transférée).

En 2003, le contrat de croissance et de solidarité a été reconduit pour un an, selon les mêmes modalités qu'en 2002. Ce contrat permet de maîtriser l'évolution de l'ensemble des dotations par le biais d'une enveloppe normée. Celle-ci a progressé de 3,2 % en 2003, tandis que la dotation globale de fonctionnement (DGF) augmentait de 3,9 %.

Cependant, l'enveloppe normée ne répond pas entièrement aux deux objectifs qui lui ont été assignés, à savoir garantir la prévisibilité à moyen terme des ressources des collectivités territoriales et maîtriser l'évolution des dotations. D'une part, le contrat n'offre plus de visibilité pluriannuelle depuis 2002. D'autre part, si le contrat permet de modérer l'évolution de l'enveloppe, celle-ci est loin de couvrir l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. En 2003, la part des dotations sous enveloppe est stabilisée à 53 % de l'ensemble des concours financiers.

Les relations avec l'Union européenne

Le prélèvement en faveur de l'Union européenne, quasiment constant depuis quatre ans en proportion du PIB, se monte en 2003, à 16,3 Md€. Les principales observations de la Cour concernent l'information du Parlement.

La Cour, dans son rapport sur l'exécution 2002, avait estimé que la contrepartie de la difficulté à fixer *ex ante* le niveau du prélèvement devrait être notamment la publication, *ex post*, dans l'annexe explicative sur « les relations financières avec l'Union européenne » traditionnellement associée au PLF, d'une ventilation précise des causes des écarts constatés. La demande de la Cour a été prise en compte dans le document d'accompagnement du PLF 2004.

La Cour regrette vivement, en revanche, s'agissant des aides du FEOGA-Garantie à l'agriculture, dont le total général dépasse désormais plus de 10 Md€, que le Parlement ne reçoive pas une information plus détaillée et de nature à lui permettre d'apprécier l'efficacité des aides budgétaires globalement accordées à ce secteur.

Elle souhaite également une plus grande clarté d'imputation et une plus grande information du Parlement en ce qui concerne les paiements découlant du non-respect d'obligations communautaires (à la suite, notamment, des décisions d'apurement des comptes de divers régimes d'aides communautaires)

Economie, finances et industrie

Le MINEFI demeure confronté à la problématique de la réforme de ses réseaux déconcentrés et de l'allègement de ses charges de fonctionnement

Intitulé « Bercy en mouvement », le processus de réforme présenté en octobre 2002 se situe dans la lignée des chantiers ouverts par les gouvernements précédents, mais affiche plus ouvertement l'objectif de rationalisation des structures administratives et d'exploitation des gains de productivité :

– la réorganisation des implantations locales fait l'objet d'un affichage politique fort (1 200 opérations programmées de 2003 à 2005, poursuite de la réflexion sur la présence du Trésor public en milieu rural).

– les gains de productivité liés à la poursuite de l'informatisation, à l'industrialisation des processus de traitement et à la réorganisation des structures sont pour la première fois mis en avant pour justifier la suppression d'emplois (1 350 en 2003 et 2 055 en 2004). En tout état de cause, les suppressions d'emplois doivent être rapportées aux effectifs du ministère (plus de 179 000 équivalents temps plein en 2002), dont elles représentent moins de 1 %, et aux perspectives de départs en retraite (3 475 départs étaient prévus pour 2003).

L'exécution 2003 a été placée sous le signe de la contrainte budgétaire, qui n'a épargné aucune direction du ministère

Le budget de moyens du ministère (crédits du titre III) a connu un tassement en 2003 : les crédits votés en LFI ont augmenté de 0,3 %, et les dépenses se sont inscrites en baisse de 1,2 % par rapport à 2002. Cette évolution recouvre une stabilisation de la masse salariale du MINEFI, et une diminution des dépenses de fonctionnement courant, qui trouve pour l'essentiel son explication dans la régulation pratiquée dès le début de l'exercice : les annulations de crédits de paiement représentent plus de 60 % des crédits disponibles à la fin 2002 pour un report sur 2003.

La régulation 2003 n'a épargné ni la direction générale des impôts (DGI) ni la direction des relations économiques extérieures (DREE), auparavant

protégées par leurs contrats d'objectifs et de moyens.

Le champ de la procédure contractuelle a été étendu en 2003 à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qui a signé en avril un contrat de performances valable jusqu'à la fin 2005. L'extension de ce champ, qui permet aux directions d'inscrire leur gestion dans une procédure pluriannuelle, devrait avoir pour conséquence de limiter en 2004 et en 2005 les capacités de régulation budgétaire du ministère, auxquelles échapperont 42 % des crédits du MINEFI.

Toutefois, l'absence de garantie donnée par les nouveaux contrats sur le maintien des reports d'un exercice sur l'autre atténue leur portée.



Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales

La police nationale (148 000 agents environ) est un acteur essentiel mais non exclusif de la sécurité, non seulement au sein de l'Etat (la gendarmerie compte 98 500 agents), mais également de l'implication croissante des collectivités locales et des acteurs privés.

Le rapprochement des forces de polices et de gendarmerie s'est traduit notamment par le décret du

15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, selon lequel les forces de police et de gendarmerie relèvent du même ministère d'emploi. Le redéploiement des zones de compétences de la police et de la gendarmerie en cours en 2003 est présenté comme le plus important entrepris depuis 1941.

Le renforcement apparent des effectifs

La politique de résorption des surnombres (3 190 emplois en surnombre de gradés et gardiens de la paix autorisés depuis 1998) a connu en 2003 un coup d'arrêt puisqu'au cours de l'exercice seuls 45 emplois ont été résorbés, laissant un solde de 2 117 emplois non régularisés.

L'effectif réel des ADS (adjoints de sécurité) a décrû de 16 011 en 2000 à 11 692 en 2003, malgré la pénurisation de leurs emplois. En LFI 2004, le nombre d'emplois d'ADS autorisés a été réduit à 11 300 contre 20 000 autorisés en LFI 2000. L'impossibilité de pourvoir les emplois initialement autorisés et la diminution de l'effectif réel des ADS contredit les perspectives d'évolution envisagées par le ministère qui considère que l'apport en terme d'effectifs d'adjoints de sécurité est indispensable au fonctionnement des services de police.

Par ailleurs, malgré les observations de la Cour, l'appréciation de la capacité opérationnelle des forces de police reste incertaine. Les effectifs réels communiqués par le ministère (134 603 hors ADS) sont réduits à 133 608 ETP (équivalents temps plein) si

l'on prend en compte les temps partiels. Il faudrait cependant décompter en outre les personnels statutairement indisponibles pour le service, (mis à disposition ou en situation de décharge syndicale) et la perte de capacité opérationnelle théorique liée à la réduction du temps de travail.

Une politique de redéploiement des effectifs a été mise en place depuis le conseil de sécurité intérieur du 27 janvier 1999 afin d'affecter les personnels actifs dans 26 départements dits sensibles. L'évolution des effectifs des fonctionnaires et agents de police nationale par département sensible n'est pas homogène. Certains départements pourtant sensibles ont un effectif au 1^{er} janvier 2004 inférieur à celui du 1^{er} janvier 1999.

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

Jeunesse et enseignement scolaire

Le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire s'élève à 54 Md€ de dépenses (dont 11,6 Md€ de pensions). Il s'agit du premier employeur public avec 995 320 agents hors « emplois jeunes », soit 50 000 de plus qu'en 1995. Au chiffre de l'enseignement public, il faut ajouter les 133 700 agents de l'enseignement privé rémunérés sur les crédits des chapitres 43-01 et 43-02.

Les crédits ouverts en loi de finances 2003 se sont élevés à 43,4 Md€, en augmentation de 316 M€ par rapport à 2002, soit 0,9 %.

Si les emplois budgétaires de l'enseignement public ont été réduits de 2 075 agents en LFI 2003, il faut ajouter la création de 20 000 postes « d'assistants d'éducation » à partir de septembre 2003 ; leur recrutement coïncide avec l'expiration de 24 770 contrats « emplois jeunes » financés par le ministère des affaires sociales sur le chapitre 36-71. Il faut également tenir compte des mesures nouvelles hors emplois (132,8 M€ consacrées à l'amélioration de la situation indemnitaire et au déroulement de carrière des personnels), et aux moindres dépenses réalisées sur les chapitres de rémunération des enseignants (le montant de la retenue sur les journées de grève a représenté 228 M€).

Le chapitre 36-71 « dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement » est caractéristique des distorsions déjà critiquées par la Cour. Les crédits ouverts ont en effet été de 334 M€, alors que les crédits consommés se sont montés à 1 026 M€ du fait de l'imputation sur ce poste du financement

des emplois jeunes à hauteur de 697,5 M€ par le ministère des affaires sociales. En outre, la dénomination du chapitre ne correspond pas à la destination des crédits.

Les pensions (chapitre 32-92) pèsent de plus en plus sur le budget de l'enseignement scolaire au cours des prochaines années pour atteindre environ 20 Md€ en 2010. Elles représentaient 16 % de ce budget en 1993 et 21,5 % en 2003. Dans l'hypothèse où le budget de l'enseignement scolaire, hors pensions, connaîtrait une croissance modérée comme en 2003 et en 2004, les pensions atteindraient 30 % de ce budget en 2010. Elles ont représenté un peu plus de 38 % de l'augmentation des dépenses de l'enseignement scolaire depuis 1993 ; elles pourraient, dans l'hypothèse précédente, représenter près de 80 % de son augmentation entre 2003 et 2010.

Ces départs à la retraite vont rendre encore plus nécessaire une gestion prévisionnelle des emplois.

Les dépenses d'investissement demeurent inférieures à 0,2 % du total des dépenses de la section budgétaire. Les crédits votés n'ont pas été entièrement consommés et l'écart entre les autorisations de programme et les crédits de paiement ne cesse de croître. Cet écart résulte du décalage progressif des paiements, pour des raisons diverses, dont la lenteur des procédures, les retards pris sur les chantiers ou les appels d'offres infructueux. Cette situation est source d'inefficacités et de coûts supplémentaires.

Recherche et enseignement supérieur

La nouvelle architecture budgétaire proposée par le Gouvernement prévoit la création d'une mission interministérielle recherche et enseignement supérieur universitaire, regroupant au-delà des deux sections budgétaires actuelles recherche

et enseignement supérieur la quasi-totalité du champ du BCRD (budget civil de recherche et de développement). Les crédits de cette mission représenteraient 18,2 Md€, soit 6,6 % du budget de l'Etat.



Synthèses ministérielles

Pour l'enseignement supérieur, les crédits disponibles n'ont pas augmenté aussi rapidement que les crédits votés en loi de finances. Ils ont connu une quasi stabilité par rapport à 2002 (+ 0,7 %), qui tranche avec la croissance enregistrée les années précédentes. S'agissant des dépenses en capital, les taux d'exécution demeurent faibles en raison des difficultés de gestion des programmes immobiliers du ministère, déjà soulignés par la Cour.

La régulation budgétaire 2003 s'est avérée pénalisante pour les dépenses en capital. Les modalités de la régulation sur les chapitres de dépenses en capital ont en effet rendu l'autorisation budgétaire, déjà affaiblie par l'ampleur des reports et autres modifications infra-annuelles, particulièrement peu significative. D'autre part, la régulation a rendu très

difficile la gestion des dépenses de ces chapitres par les services du ministère.

S'agissant de la recherche, les dépenses ont augmenté à nouveau après une baisse en 2002, l'essentiel de la progression des dépenses de fonctionnement étant lié à l'augmentation de la masse salariale des organismes de recherche.

Enfin, la régulation budgétaire a eu pour objectif de réduire, ou du moins de stabiliser, les dépenses réelles des organismes. Si les objectifs de limitation effective des dépenses ont bien été atteints en 2003, c'est au prix d'une désorganisation budgétaire sensible des organismes qui s'est caractérisée notamment par d'importants retards dans les délégations de crédits aux laboratoires de recherche.

Justice

Le budget du ministère de la justice fait partie des dotations prioritaires, à la suite notamment de la loi d'orientation et de programmation de 2002 qui s'inscrit largement dans la prolongation des tendances antérieures. Sa part dans les charges nettes du budget général est de 1,9 % en 2004, en augmentation constante depuis dix ans. Il représentait 1,5 % en 1994.

Les efforts dont bénéficie ce ministère se sont traduits par une augmentation sensible des emplois budgétaires, qui dépassent 70 000 emplois en 2003, et devraient s'accroître encore de près de 8 000 d'ici 2007. Ils se sont aussi concrétisés par la revalorisation des rémunérations et indemnités de la plupart des catégories de personnel. Les autorisations de programme pour les investissements prévues par la loi de programme viennent abonder de 1,75 Md€ les dotations du ministère. Ces nouveaux moyens doivent notamment permettre la création ou la rénovation de près de 12 000 places de prison.

Les résultats de gestion de l'exercice 2003, il est vrai, perturbés par les mesures de régulation, gels ou dégels, font apparaître ou confirment trois domaines de dépenses augmentant rapidement et qui tendent à peser lourdement sur le budget du ministère :

- en premier lieu, les frais de justice, qui augmentent de 30 % en deux ans, restent difficiles à évaluer et surtout à gérer de manière maîtrisée ;
- en second lieu, le contrôle des budgets du secteur privé de la protection judiciaire de la jeunesse n'est pas assuré ; les dépenses se sont accrues de 20 % de 2000 à 2003 ;
- en troisième lieu, l'amélioration des conditions d'aide juridique a conduit à un accroissement des dépenses de 44 % en trois ans, évolution qui devrait se poursuivre dans les années à venir.

Les résultats de la gestion font également apparaître un certain nombre de difficultés pour répondre aux besoins considérables d'investissement, transcrits en dotations d'autorisations de programme en

forte hausse. Seulement un tiers des dotations disponibles a été utilisé en 2003. La nouvelle agence de maîtrise d'ouvrage, créée début 2002, doit en-

core trouver son rythme de fonctionnement, particulièrement sur les opérations pour l'administration pénitentiaire.

Outre-mer

Le budget du ministère de l'outre-mer est avant tout un budget d'intervention qui retrace les dépenses consacrées par l'Etat à la politique d'emploi, d'insertion sociale et de logement social outre-mer. Les crédits consacrés à l'emploi outre-mer ont ainsi représenté 40,6 % des crédits ouverts en 2003. Le budget de l'outre-mer contribue également à financer, au moyen de contrats de plan et de contrats de développement, l'investissement dans les départements et territoires d'outre-mer.

L'année 2003 s'est essentiellement caractérisée par la poursuite de la réforme du service militaire adapté outre-mer et par la réorientation de la politique de l'emploi au bénéfice des dispositifs d'insér-

tion dans le secteur marchand et des exonérations de charges sociales.

Concernant les dépenses de personnel, la Cour constate un nombre élevé de vacances de postes dans les représentations de l'Etat outre-mer. Quant aux dépenses d'investissement, la politique de logement social a été largement affectée par la régulation budgétaire, ce qui a entraîné d'importants reports de charge sur l'année 2004. Enfin, les crédits contractualisés versés aux départements d'outre-mer et transitant par le Fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM) ont été faiblement consommés.

Premier ministre : services généraux

Le budget des services du Premier ministre recouvre plusieurs fascicules budgétaires dont le plus important concerne les services généraux. Ce dernier regroupe des crédits destinés à financer une grande diversité d'organismes ou d'actions dont certains semblent assez éloignés de la fonction de direction de l'action gouvernementale dévolue au Premier ministre.

La nouvelle maquette budgétaire de la mission « Premier ministre » est révélatrice d'un effort de

clarification de cet ensemble mais l'environnement reste toujours hétérogène, en particulier en l'absence de définition précise des attributions des services généraux du Premier ministre.

L'exécution du budget des services généraux du Premier ministre est caractérisée par un excédent des crédits ouverts par rapport aux dépenses effectives, cependant en hausse sensible depuis 2000, malgré un ralentissement en 2003.

Aménagement du territoire

La notion d'aménagement du territoire s'applique ici aux seuls crédits destinés explicitement à orienter les choix en la matière : environ 270 M€ par an. Ce budget alimente le Fonds national pour l'aména-

gement et le développement du territoire (FNADT) qui permet de verser des subventions aux collectivités territoriales et aux associations. Ce budget permet aussi de financer la prime d'aménagement

du territoire (PAT) pour les entreprises éligibles. Il est en baisse de 7 % sur la période 2000– 2003. La politique d'aménagement du territoire repose également sur des exonérations fiscales, surtout pour les entreprises, pour un montant voisin de 300 M€ par an, entre 2000 et 2003.

Il semble que les instruments traditionnels de l'aménagement du territoire que sont le FNADT et la PAT évoluent depuis leur récente rénovation (2000 pour le FNADT, 2001 pour la PAT), moins adaptés à l'aménagement du territoire, et plus tournés vers une aide au développement dont les objectifs semblent très divers.

Santé et solidarité

Les crédits consacrés à la santé, à la famille, aux personnes handicapées et à la solidarité sont regroupés dans une même section budgétaire, gérée par deux ministères, dont le montant global des dépenses a atteint 16,4 Md€ en 2003.

Ces dépenses sont constituées à 94 % de crédits d'intervention, inscrits au titre IV du budget. Les crédits de fonctionnement sont proportionnellement faibles (5 % des crédits, un peu plus de 15 000 agents) et les crédits d'investissement encore plus limités (1 % du budget).

Les crédits assurent notamment le financement des principaux dispositifs de solidarité et de couverture sociale, le fonctionnement des structures venant en aide aux personnes en difficulté, et le financement des dispositifs de santé publique relevant de l'Etat, et en particulier le fonctionnement des agences de veille et de sécurité sanitaire. Les politiques menées par l'Etat dans le champ de compétence de cette section reposent ainsi avant tout sur des opérateurs extérieurs.

Les années 2002 et 2003 ont été marquées par la forte progression des crédits consacrés aux dispositifs de « minima sociaux », pour lesquels les inscriptions en lois de finances initiales ont dû être majorées en cours d'année pour des montants significatifs (2,4 Md€ en 2002, 1,1 Md€ en 2003) ; Au-delà des difficultés de prévision des dépenses, la sous-estimation des crédits soumis au vote du Parlement se traduit par l'apparition de dettes de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale, pour un montant estimé au 31 décembre 2003 de plus de 360 M€.

La progression de ces dépenses a entraîné une tension sur les moyens de fonctionnement et d'investissement, soumis en 2003 à une régulation sévère qui a conduit les ministères, soit à repousser des études ou des investissements, soit à ne pas honorer des dépenses obligatoires ou des engagements pris par l'Etat.

Ville

Après avoir connu une forte hausse entre 1998 et 2001 (+ 219 %), le budget de la ville s'est stabilisé pendant trois ans à environ 370 M€ ; il baisse de 7,6 % en LFI 2004. Depuis 2002, la priorité est accordée par la loi de finances initiale à l'investissement destiné aux sites bénéficiant de contrats de ville et au programme de renouvellement ur-

bain (devenu Programme national de rénovation urbaine) : la part des crédits du titre VI est ainsi passée de 16,9 % du budget en LFI 2002 à 31,9 % en LFI 2004.

En gestion, sous l'effet conjugué de la diminution des reports de crédits, liée à un taux de consom-

mation plus élevé, et des annulations de crédits opérées dans le cadre de la régulation budgétaire, l'écart entre les crédits ouverts en LFI et les crédits effectivement disponibles s'est fortement réduit. Mais l'évolution des crédits disponibles est parfois contradictoire avec les objectifs affichés en LFI. Ainsi, la priorité accordée à l'investissement, qui s'est traduite par une progression de 35,6 % des autorisations de programme (AP) entre 2001 et 2003 en loi de finances initiale, ne s'est pas re-

trouvée en gestion puisque les AP disponibles ont légèrement régressé sur la même période.

La progression des dépenses en 2002 et 2003 s'explique par la montée en puissance des programmes lancés au début des années 2000 (contrats de ville, programme de renouvellement urbain, adultes-relais), et par l'abandon des dispositifs présentant des niveaux de consommation faibles (fonds de revitalisation économique).



La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement prévue par l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes entend assurer d'ici à 2006 un suivi précis et constructif de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

du 1^{er} août 2001. Ce suivi concerne le calendrier de la réforme, la nouvelle structuration du budget de l'Etat, le pilotage de la « maquette » budgétaire, l'articulation entre LOLF et la gestion des ressources humaines.

La conduite interministérielle de la réforme

La mise au point de la nouvelle architecture budgétaire n'a connu qu'un retard d'un trimestre par rapport au calendrier fixé, puisque ce projet a été rendu public par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire le 21 janvier 2004.

Presque tous les ministères ont mis en place en 2003 une structure interne dédiée à la mise en œuvre de la LOLF, généralement constituée d'un comité de pilotage ou d'orientation stratégique impliquant les cabinets ministériels et d'une équipe projet rattachée à la direction financière. Cette mobilisation a cependant inégalement concerné les services : si les directions opérationnelles ont bien été associées à la démarche dans la majorité des ministères, cela a été plus rarement le cas des services déconcentrés et des opérateurs externes.

L'ultime phase d'arbitrage au sein du Gouvernement a permis des avancées significatives, aboutissant à une maquette sensiblement différente de celle proposée par les administrations. On peut relever en particulier l'effort fait pour reconnaître la dimension interministérielle des politiques publiques, avec la création de huit missions interministérielles, représentant 28 % des crédits et 56 % des personnels,

et des « documents de politique transversale », qui ne devront pas constituer une simple amélioration des « jaunes budgétaires » mais permettre une meilleure coordination des acteurs des politiques publiques interministérielles non érigées en missions.

Malgré ces avancées, la « maquette » reste perfectible. L'Assemblée nationale a déposé un rapport d'information le 28 avril 2004 pour présenter ses propositions d'amendements et le Sénat a fait de même dans un rapport déposé le 5 mai 2004.

La Cour des comptes a apporté sa contribution à ces réflexions. Revenant sur la définition des missions, la Cour a notamment exploré cinq pistes : sécurité des biens et des personnes, action extérieure de l'Etat, politique des territoires, recherche et enseignement supérieur, communication. A travers de nombreux exemples, la Cour aborde des questions ayant trait à la taille des programmes, à leur périmètre et leur cohérence interne, mais aussi à des aspects plus pratiques tels que la ventilation des crédits de personnel et la définition des programmes soutien.

Des interrogations demeurent

Construire la nouvelle architecture du budget n'est que la première étape de la réforme, peut-être la plus visible pour les citoyens. Mais la mise en œuvre de la loi organique ne commencera réellement qu'avec la gestion des programmes ainsi définis.

De ce point de vue, la mise en œuvre de la réforme suppose de définir précisément les responsabiliti-

tés des gestionnaires et d'associer pleinement les structures déconcentrées de l'Etat ainsi que ses opérateurs extérieurs. Or, la mobilisation par les ministères de leurs services déconcentrés est restée insuffisante en 2003, alors même que ces services auront à intégrer des changements majeurs dans le cadre de la future gestion budgétaire.

1.7

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001

La très faible association aux chantiers de la LOLF des opérateurs extérieurs les plus proches de l'Etat, que sont ses établissements publics, peut également inquiéter. Il serait enfin utile, plus largement, que les collectivités territoriales, souvent partenaires des politiques publiques d'Etat, soient informées et associées à la réforme, ce qui ne semble pas être le cas actuellement.

La mise en œuvre de la réforme suppose, en outre, de définir et de développer les outils indispensables à la nouvelle gestion publique. Ces outils restent, dans une large mesure, à améliorer voire même, dans certains cas, à construire.

– On peut ainsi, en tirant un bilan des premières expérimentations menées en 2003, souligner que la globalisation des crédits ne se traduira pas dans l'immédiat et toutes choses égales par ailleurs par une réduction significative des dépenses publiques ni des emplois de l'Etat, comme l'a déjà relevé l'Assemblée nationale à propos de l'expérience de globalisation des préfectures. Plusieurs pistes de réflexion sont proposées par la Cour.

– La mise en place du contrôle de gestion reste embryonnaire. La plupart des ministères s'appuient sur des démarches d'autoévaluation engagées préalablement aux travaux liés à la LOLF. Dans la plupart des cas, des guides méthodologiques ont été rédigés et quelques formations au contrôle de gestion engagées. Au total, si la prise de conscience de la nécessité du contrôle de gestion paraît réelle dans la plupart des ministères, sa mise en œuvre effective n'a pas constitué la priorité de 2003, ce sujet n'ayant pas au demeurant fait l'objet d'une coordination interministérielle active.

– Enfin, pour ce qui concerne la mesure des performances, ce volet de la réforme a nettement moins progressé que prévu en 2003. Les ministères, principalement préoccupés par la construction de la « maquette » budgétaire, n'ont repris leurs travaux sur la mesure des performances qu'au printemps 2004. Dans certains ministères, on peut même constater un certain recul de ce chantier par rap-

port à l'année 2002. Si une accélération des travaux est attendue, il est probable que le résultat obtenu à l'automne 2004 sera encore peu homogène et de qualité inégale.

On peut, *in fine*, s'interroger sur la place que les « missions » sont appelées à prendre à l'avenir dans la nouvelle architecture. Au-delà de ce qui avait été envisagé lors de la préparation de la LOLF en 2000 et 2001. En effet, des « documents de politique transversale » (DPT) viendront bientôt préciser les moyens, les objectifs et les indicateurs des politiques publiques qui n'ont pas pu être érigées en missions interministérielles. Inversement, dans le silence de la LOLF, rien n'a été prévu depuis trois ans pour les missions, en particulier les missions interministérielles, qui paraissent pourtant constituer un niveau pertinent pour apprécier l'efficacité des actions publiques.

Au-delà du sujet très technique que constitue le décompte, pour chaque ministère, des plafonds d'autorisation des emplois institués par la LOLF, il est de plus en plus évident que la mise en œuvre de la LOLF implique également, à moyen terme, une véritable réforme de la gestion des ressources humaines. Or, ce chantier est resté, pour l'heure, peu abordé par la mise en œuvre de la LOLF. L'année 2004 devrait être consacrée à apporter les premiers éléments de réponse au double défi suivant : prévenir l'apparition d'un risque budgétaire et financier en mettant en place un vrai système de contrôle interne limitant les risques de dérive par rapport à une masse globale d'emplois ; résoudre les éventuelles contradictions entre la mise sous contrainte des gestionnaires publics et l'application des règles de gestion des ressources humaines en vigueur dans la fonction publique de l'Etat.

Parmi les pistes de travail pour 2004, on peut évoquer l'accélération du processus de fusion des corps – même si cette méthode semble rencontrer, dans la pratique, des limites –, et le renforcement du poids de la fonction « gestion des ressources humaines ».



COUR DES COMPTES

2

Rapport sur les comptes de l'Etat

2.1

Les comptes 2003

Le bilan

La situation nette de l'Etat s'établit à – 578,5 Md€ au 31 décembre 2003 contre – 498,8 Md€ au 31 décembre 2002. La situation nette est la différence entre les actifs et les passifs et donc normalement une mesure de la richesse d'une entité. Cette interprétation doit cependant être proscrite dans le cas de l'Etat. En effet, comme le relève l'introduction du nouveau recueil des normes comptables de l'Etat (applicables à partir de 2006), « *la notion même d'actif, telle que retenue pour l'entreprise, ne rend pas parfaitement compte de la situation de l'Etat, qui possède un «actif incorporel» très particulier, la souveraineté, et son accessoire, la capacité de lever l'impôt* ». Si le niveau de la situation nette de l'Etat ne peut donc être commenté utilement, faute de point de comparaison, son évolution peut être néanmoins un indicateur intéressant, qui englobe certaines opérations non prises en compte dans le résultat (notamment l'effet des réévaluations des immobilisations corporelles et financières).

L'actif immobilisé (235,4 Md€) a diminué de 24,4 Md€ en 2003. Cette baisse résulte de la réduction du montant des immobilisations financières (– 26,7 Md€). Les fonds propres des entreprises publiques et des administrations de sécurité sociale se sont dégradés en 2002, ce qui se traduit dans le bilan de l'Etat au 31 décembre 2003.

Au sens du compte général de l'administration des finances, la dette de l'Etat (885,2 Md€) s'est accrue de 58,5 Md€ en 2003 (+ 7 %). La dette financière

négociable s'élève à 804 Md€ fin 2003 et représente 90 % de la dette totale (77 % en 1990).

Pour parvenir à la dette de l'Etat au sens communautaire (799,0 Md€ en 2003, + 8 %), on réalise certains ajustements et on déduit les dettes de l'Etat vis-à-vis des autres administrations publiques. Cette dette est ensuite additionnée à celle des autres administrations publiques pour obtenir l'endettement brut consolidé des administrations publiques (992,1 Md€ en 2003, +11 %). Ainsi calculée, la dette publique représente 63,7 %, du PIB français en 2003. Elle dépasse désormais la valeur de référence de 60 % prévue par les procédures communautaires de surveillance des déficits publics excessifs. Le déficit de l'Etat est la principale cause de l'augmentation de la dette publique française en 2003, mais les autres administrations publiques représentent aussi une part significative de cet accroissement. En particulier, la recapitalisation de France Télécom a été financée par un emprunt de 9,4 Md€ de l'ERAP. La progression de la dette publique engendrera des charges d'intérêts supplémentaires qui pèsent sur les déficits des prochaines années, si la croissance en valeur reste inférieure au taux d'intérêt moyen de la dette (effet « boule de neige »). Elle peut aussi avoir un effet négatif sur la croissance en évinçant les entreprises privées du marché du crédit ou en conduisant les entreprises et les individus à anticiper un relèvement des prélèvements obligatoires et à épargner pour y faire face, au lieu de consommer ou investir.



Le compte de résultat

Le résultat patrimonial de l'Etat subit une nouvelle et importante dégradation en 2003 (– 54 Md€, après – 46,2 Md€ en 2002 et – 29,4 Md€ en 2001). Ce solde résulte d'une aggravation de 3,9 Md€ du déficit courant (– 50,5 Md€) et d'une dégradation de 3,9 Md€ du résultat exceptionnel (– 3,5 Md€).

Le résultat courant comprend le résultat financier et le résultat de fonctionnement. En 2003 comme en 2002, la baisse des taux a permis de maîtriser le résultat financier. En revanche, la dérive du résultat de fonctionnement s'est poursuivie. Ce dérapage

s'explique d'abord par la baisse des produits nets de fonctionnement (notamment fiscaux) de l'Etat : ils ont diminué de 1,2 % en valeur et de 3,2 % en volume en 2003. Les charges de fonctionnement, hors remboursements et dégrèvements, qui avaient augmenté plus rapidement que l'inflation en 2002, ont été tenues en 2003.

La dégradation du résultat exceptionnel s'explique par l'absence de cessions d'actifs importantes en 2003, contrairement à 2002 (Renault, Autoroutes du Sud de la France, Crédit lyonnais).

Les engagements hors-bilan

Les engagements hors-bilan sont des dettes possibles, ou probables mais dont l'évaluation est incertaine.

En 2003, la forte progression de l'encours de la dette garantie (26,2 Md€, + 48 %) inverse la tendance à la baisse observée depuis 1987 (où elle atteignait 187 Md€). Elle s'explique principalement par les nouvelles garanties accordées par l'Etat en faveur de l'UNEDIC (4 Md€) et de l'ERAP (9,4 Md€) dans le cadre de la participation de cet établissement public à la recapitalisation de France Télécom. Ce montant n'inclut pas les garanties accordées en décembre 2003 dans le cadre du premier plan de sauvetage d'Alstom (2,6 Md€) qui n'avaient

pas été encore prises en compte à la fin de l'année.

Les engagements de l'Etat au titre des primes d'épargne-logement sont estimés à 10 Md€.

Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006 représentent un engagement de 18,3 Md€.

Les contrats d'échange de taux sont un outil de gestion active de la dette négociable de l'Etat. L'encours de ces contrats n'a connu aucune évolution en 2003 (61,2 Md€).

Enfin, les engagements au titre des futures retraites des fonctionnaires de l'Etat sont évalués entre 830 et 880 Md€ après réforme. La Cour, saisie tardivement de ce calcul, n'a pas pu l'expertiser.

2.2

La mise en œuvre de la réforme comptable

La loi organique du 1^{er} août 2001 fixe les grandes lignes d'une réforme comptable ambitieuse, touchant aussi bien aux principes d'enregistrement des opérations qu'aux procédures financières.

Les nouvelles normes de la comptabilité de l'Etat

L'article 30 précise que « *la comptabilité générale de l'Etat sera fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations* » et que « *les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». Pour mettre en œuvre cette réforme, la loi confie à un « *comité de personnalités qualifiées* » le soin d'élaborer les nouvelles normes comptables de l'Etat. Le travail de ce comité des normes de comptabilité publique a débouché début 2004 par la présentation du recueil des normes comptables applicables à l'Etat à partir de 2006.

L'Etat établira chaque année un ensemble de quatre états financiers analogue à celui que publient

les sociétés : bilan ou tableau de la situation nette de l'Etat, compte de résultat subdivisé en trois tableaux (tableau des charges nettes, tableau des produits régaliens et tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice), tableau des flux de trésorerie (distinguant ceux qui proviennent des activités courantes, des activités d'investissement et des activités de financement) et annexe, cette dernière comportant, notamment, la description des engagements hors bilan de l'Etat.

Une fois rendues exécutoires, ces normes constitueront le référentiel comptable par rapport auquel la Cour des comptes certifiera la comptabilité générale de l'Etat.

L'évolution de la fonction comptable

L'organisation comptable actuelle de l'Etat est essentiellement territoriale. Dans chaque département, le trésorier-payeuse général paye les dépenses et encaisse les recettes de tous les ministères. L'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) agrège ces données en fin d'année et produit les comptes de l'Etat (aujourd'hui, le « compte général de l'administration des finances »).

La nouvelle organisation prévue est matricielle. Les trésoriers-payeurs généraux seront confortés dans les départements. Mais, au niveau central, des dé-

partements comptables seront créés dans chaque ministère. En rapprochant les gestionnaires et les comptables, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) veut développer de nouvelles formes de contrôle de la dépense (dites « hiérarchisée » ou « partenariale »).

Pour porter leurs fruits, ces évolutions doivent être, selon la Cour, complétées par une réforme des régimes de responsabilité des ordonnateurs et comptables publics.



La refonte du système d'information budgétaire et comptable

Lancé en 1996, le projet ACCORD (Application coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat) visait à doter l'Etat d'un outil de gestion budgétaire et comptable commun à la fois à tous les acteurs de la dépense (ordonnateur, contrôleur financier, comptable) et à tous les ministères à tous les échelons (central et déconcentré). Tel que conçu initialement, le projet ACCORD devait dans un premier temps s'appliquer aux dépenses des ordonnateurs principaux (ACCORD central) puis couvrir dans un second temps la dépense déconcentrée (ACCORD déconcentré). Le vote de la nouvelle loi organique a doté le projet d'une nouvelle dimension : la première version de l'application (ACCORD V1) ayant été conçue avant cette loi, une évolution vers une version entièrement nouvelle (ACCORD V2) a été décidée fin 2001 pour permettre l'application de la LOLF, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Contrairement aux applications précédentes conçues en interne, le projet ACCORD est fondé sur un progiciel de gestion intégrée disponible sur le marché.

Le raccordement des ministères à ACCORD 1 s'est effectué de manière progressive. En juin 2001, l'administration centrale du ministère de l'intérieur a été raccordée pour une partie de ses crédits. Il a été progressivement rejoint en 2002 et 2003 par les administrations centrales des autres ministères (à trois exceptions près : affaires étrangères, agriculture, défense). Ce raccordement n'a pas été sans difficultés. Certaines sont inhérentes à tout projet informatique important et à l'inévitable période d'appropriation de l'outil par les agents. D'autres faiblesses sont plus structurelles. En particulier, ACCORD s'est révélé un instrument décevant de suivi budgétaire en raison de la qualité insuffisante des restitutions de synthèse. En revanche, grâce aux contrôles automatiques effectués lors de la liquida-

tion et du paiement, le raccordement à ACCORD 1 a constitué un levier pour engager la réforme des processus administratifs et faire évoluer les méthodes de travail de l'ensemble des acteurs de la dépense publique. Enfin, une fois passée l'étape délicate du raccordement, les délais de traitement des dossiers ont connu une amélioration sensible.

Les trois ministères dont le raccordement était prévu en 2004 (affaires étrangères, agriculture, défense) ont été équipés d'une évolution dite ACCORD 1 bis, basée sur une version plus récente du progiciel de marché et offrant aussi la possibilité de faire des expérimentations préparatoires à la mise en œuvre de la LOLF et au déploiement d'ACCORD 2. S'il est à l'évidence trop tôt pour faire le bilan d'un déploiement intervenu au début 2004, il apparaît d'ores et déjà que ACCORD 1 bis ne règle pas le problème de l'insuffisance des restitutions.

La version 2 d'ACCORD, visant la réalisation du nouveau système d'information budgétaire et comptable de mise en œuvre de la LOLF, a fait l'objet d'un avis de marché en mars 2003. L'objectif initial était de notifier le marché en mars 2004 pour permettre un déploiement début 2006. La procédure de marché a suivi son cours, de la sélection des candidats au choix d'une offre par la commission d'appel d'offres présidée par le directeur du SCN ACCORD. Après l'avis défavorable rendu en mars par la commission spécialisée des marchés informatiques, il a été décidé, pour des motifs d'intérêt général, de déclarer l'appel d'offre sans suite. Compte tenu des délais inhérents à une nouvelle consultation, l'exécution budgétaire et les opérations comptables devront s'appuyer lors de la mise en œuvre de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 sur les applications existantes, dans le cadre d'une solution dite de raccordement ou de transition.

2.2

La mise en œuvre de la réforme comptable

La mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts des actions de l'Etat

La loi organique prévoit que l'Etat tient une comptabilité d'analyse des coûts. Les travaux sur celle-ci ne peuvent guère se fonder sur l'existant dans les ministères. Par ailleurs, la stabilisation de l'architecture budgétaire et des normes comptables constituait un préalable indispensable pour que l'élaboration de la comptabilité d'analyse des coûts des

actions s'accélère. Cette condition étant aujourd'hui levée, les travaux doivent désormais entrer dans une phase opérationnelle, car des retards supplémentaires engendreraient des risques importants sur la qualité de l'information sur la performance soumise au Parlement à l'entrée en vigueur de la LOLF.



La préparation de la certification

L'article 58-5 de la loi organique du 1er août 2001 prévoit qu'est jointe au projet de loi de règlement « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est [...] accompagnée du compte-rendu des vérifications opérées* ».

La certification est traditionnellement définie comme une assurance donnée par écrit. Appliquée aux comptes, elle prend la forme d'une opinion motivée et étayée, qui peut être sans réserve, ou assortie d'une ou plusieurs réserves sur les aspects des comptes considérés comme non satisfaisants. Une opinion défavorable ou négative peut être émise quand les comptes, dans leur ensemble, sont jugés non réguliers, sincères et fidèles. Le constat de l'impossibilité d'exprimer une opinion est fait quand l'auditeur s'est trouvé dans l'incapacité de mener à bien ses contrôles et de se prononcer sur les comptes. La Cour appréciera la qualité des états financiers par rapport à un référentiel déterminé, constitué d'un ensemble de principes et normes comptables.

La Cour prévoit une montée en charge progressive afin d'être en mesure de procéder, en 2007, à la première certification sur les comptes de l'exercice 2006. Plus encore qu'un commissaire aux comptes d'une entreprise, la Cour sera dans l'impossibilité de tout contrôler. Elle doit donc mettre en œuvre une méthodologie qui lui permette à la fois de motiver son opinion, c'est-à-dire d'obtenir les informations probantes nécessaires et suffisantes pour porter un jugement pertinent sur les états financiers, et d'obtenir un maximum d'efficacité, c'est-à-dire d'optimiser le rapport entre le coût de son contrôle et le niveau de confiance obtenu. Elle s'efforcera d'atteindre ce résultat en concentrant ses efforts sur les points susceptibles de remettre en cause la certification des comptes, définis grâce à une analyse des risques.

L'approche par les risques comprend trois étapes.

La première étape consiste en la définition des cri-

ères de référence servant de support à la recherche et à l'appréciation des risques susceptibles de remettre en cause la certification des comptes (appelés aussi assertions d'audit). Ces critères, définis par les normes internationales d'audit, peuvent être regroupés en quatre points : le premier se rapporte à l'exhaustivité des enregistrements comptables, le second à leur validité, le troisième à leur exacte évaluation et le quatrième à la présentation des informations.

La deuxième étape est l'identification des risques propres à remettre en cause ces assertions. Dans ce but, la Cour doit successivement identifier :

- les erreurs potentielles, c'est-à-dire celles qui peuvent théoriquement survenir si aucun contrôle n'est mis en place pour les empêcher. Cette identification est associée à la notion de «risques inhérents», qui se composent des risques exogènes, liés à l'activité ou au domaine concerné, et des risques endogènes propres aux entités contrôlées ;
- les erreurs possibles, c'est-à-dire celles qui peuvent effectivement se produire compte tenu de l'absence ou de la défaillance des contrôles pour les empêcher, les détecter et les corriger. Cette identification est associée à la notion de «risques liés au contrôle». C'est à ce stade que seront notamment évalués les dispositifs de contrôle et d'audit internes ;
- le caractère significatif des erreurs possibles, en fonction du seuil de signification retenu par la Cour, c'est-à-dire du montant maximal d'erreurs non corrigées cumulées au-delà duquel elle est amenée à formuler une réserve, voire à émettre une opinion défavorable.

Une fois défini le risque d'erreurs significatives sur les états financiers, la troisième et dernière étape consiste en la gestion du risque d'audit. Il s'agit du risque que la Cour exprime une opinion incorrecte sur les états financiers du fait d'erreurs significatives qu'elle n'aurait pas détectées. Pour éviter une telle situation, elle doit élaborer un plan de contrôle

2.3

La préparation de la certification

adapté. La nature et l'ampleur des diligences seront fonction du niveau du risque d'erreurs significatives. Si celui-ci est estimé élevé, la Cour devra intensifier ses contrôles pour obtenir une assurance raisonnable d'avoir détecté toutes les erreurs significatives. A contrario, les vérifications pourront être allégées si le risque d'erreurs significatives est jugé faible.

Compte tenu de la variété de ses missions, une analyse globale des risques au niveau de l'Etat n'aurait pas beaucoup de pertinence. Concrètement, l'analyse des risques doit être menée pour chaque ensemble cohérent d'opérations, ou cycle de contrôle. Dans le découpage retenu à ce jour par la Cour des comptes, ces cycles sont au nombre de dix (états de synthèse ; charges de fonctionnement courant et d'intervention ; charges de personnel ; immobilisations corporelles et incorporelles ; produits régaliens ; produits de fonctionnement et d'intervention ; relations avec les autres administrations publiques ; dette financière et trésorerie ; immobilisations financières ; horsbilan et provisions pour risques et charges).

Le rapport sur les comptes 2003 donne des illustrations de la démarche d'analyse des risques de la Cour pour certains cycles d'audit.

Ainsi, pour les immobilisations corporelles, la Cour souligne l'importance d'une évaluation exacte et exhaustive des immeubles de l'Etat dans le cadre du processus d'inventaire en cours.

Pour les produits régaliens (c'est-à-dire, pour l'essentiel, fiscaux), le risque est qualifié d'élévé. Le nombre important de contribuables, le fondement déclaratif de la plupart des grands impôts, l'inflation

et la complexité de la norme fiscale sont les principaux facteurs de risques exogènes. La pluralité des administrations chargées de l'assiette et du recouvrement, la dispersion de leurs réseaux, l'ancienneté et la diversité de leurs applications informatiques et les lacunes des instructions comptables sont les risques endogènes. Les contrôles sont également considérés comme insuffisants malgré le développement d'un processus de contrôle et d'audit internes à la DGCP.

Pour les dotations et participations de l'Etat dans les entreprises et les établissements publics, le risque est considéré comme moyen. Le risque principal porte sur l'exhaustivité du recensement des participations. Les risques relatifs à l'évaluation des participations sont surtout significatifs dans le cas des organismes non marchands dont l'appréhension des fonds propres peut être délicate.

Pour chaque cycle de contrôle, les travaux de certification à mener font l'objet d'un second découpage par phase d'audit. La première phase, dite de prise de connaissance, doit permettre d'effectuer un premier recensement des risques et d'élaborer, en conséquence, un guide d'audit avec un plan de contrôle. Les contrôles proprement dits sont ensuite menés au cours des seconde et troisième phases avec des missions dites intérimaires tout au long de l'année N, et une mission finale de révision des comptes, une fois les comptes produits en N + 1. La dernière phase, commune à tous les cycles de contrôle, consiste à finaliser l'opinion et le compte rendu des vérifications effectuées, après la conduite d'une procédure contradictoire.



Les vérifications effectuées sur les comptes 2003

Pour les cycles de contrôle dont les travaux méthodologiques sont les plus avancés, la Cour a réalisé des vérifications sur les comptes 2003 du type de celles qu'elle sera amenée à faire lorsque l'article 58-5 sera entré en vigueur. La présentation des résultats de ces contrôles effectuée dans le rapport, permet d'illustrer le débouché de la démarche préparatoire entreprise par la Cour. Elle ne présume ni du contenu de l'opinion qu'elle formulera à partir de 2007 sur les états financiers de l'Etat, ni de la forme du compte rendu des diligences qui accompagnera cette opinion.

Les vérifications sur les comptes ont porté sur la trésorerie, la dette financière, les créances et les dettes à l'égard d'autres administrations publiques, les écritures de correction et d'inventaire, la construction des états financiers de synthèse et la qualité de l'information financière donnée par le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances. La Cour a aussi procédé à un audit d'environnement des applications comptables informatiques CGL et TCC.

La Cour a retenu comme référentiel comptable les textes législatifs et réglementaires et les instructions de la direction générale de la comptabilité publique¹ en application. Pour interpréter ces textes, elle s'est référée en tant que de besoin au plan comptable général et aux projets de nouvelles normes pour la comptabilité de l'Etat.

Le champ limité des investigations réalisées par la Cour en 2003 ne lui permet pas de formuler une opinion globale sur les comptes de l'Etat, compa-

rable à celle qui lui sera demandée à compter de l'examen des comptes 2006. Elle estime néanmoins nécessaire de formuler les observations suivantes :

- le périmètre des états financiers ne correspond pas à celui de l'Etat, personne morale ;
- les engagements au titre des primes d'épargne populaire sont surévalués au passif ;
- le recensement des dettes envers les autres administrations publiques n'est pas exhaustif ;
- des discordances non justifiées subsistent entre la comptabilité de l'Etat et celle de la Banque de France sur le montant du solde du compte consolidé du Trésor public ;
- la sincérité des comptes est fragilisée par les méthodes frustes de calcul des provisions pour dépréciation sur créances fiscales, de réévaluation des constructions civiles et les durées d'amortissement peu réalistes retenues pour certaines immobilisations ;
- les informations relatives aux engagements hors-bilan de l'Etat sont incomplètes ;
- le tableau des flux de trésorerie ne distingue pas les flux selon que leur imputation est provisoire ou définitive ;
- la présentation du bilan agrégé de l'Etat ne permet pas de comparer de façon fiable les données 2002 et 2003.

A l'occasion de l'examen des comptes 2004, la Cour s'attachera à rendre compte des suites données à ces observations et étendra ses audits comptables à de nouvelles catégories d'opérations.

(1) Notamment ordonnance de 1959 et loi organique de 2001, décrets n° 62-1587 du 29 décembre 1962 et n° 86-451 du 14 mars 1986, instruction codification n° 93-012-P-R du 3 février 2003.

500040210-000604 – Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris.