



N° 3298

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2001.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN <sup>(1)</sup>  
SUR LE PROJET DE LOI (N° 3218) *portant règlement définitif du budget*  
**de 2000,**

PAR M. DIDIER MIGNAUD,

Rapporteur général,

Député.

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan est composée de :* M. Henri Emmanuelli, président ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, vice-présidents ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, secrétaires ; M. Didier Migaud, Rapporteur Général ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Alain Bocquet, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Jacques Guyard, M. Edmond Hervé, M. Pierre Hériaud, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligtot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Louis Mexandeu, M. Gilbert Mitterrand, M. Pierre Méhaignerie, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila.

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>I.- DES PRÉVISIONS AUX RÉSULTATS</b> .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
A.- DES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES REMARQUABLES EN DÉPIT DE CERTAINS OBSTACLES .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Un environnement international globalement favorable malgré le ralentissement de la croissance américaine en fin d'année	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- Une croissance économique française soutenue et riche en emplois	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
B.- L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Les grandes composantes de l'équilibre de la prévision à l'exécution	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- En raison des baisses d'impôts prévues par les lois de finances de l'année, la réduction du déficit marque un ralentissement	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
C.- LES RESSOURCES .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Des recettes fiscales globalement proches des prévisions	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- Des recettes non fiscales en augmentation .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
3.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
D.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Le respect de la norme d'évolution des dépenses retenue par le Gouvernement .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- Les dépenses ordinaires civiles .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
3.- Les dépenses civiles en capital .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
4.- Les dépenses militaires .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
5.- Les prélèvements sur recettes .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>II.- LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES</b> .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
A.- LES MODIFICATIONS DU MONTANT DES CRÉDITS PAR DES ACTES RÉGLEMENTAIRES .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Caractéristiques générales .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- La balance des reports de crédits .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
3.- La poursuite de la remise en ordre des fonds de concours	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
4.- Les rétablissements de crédits : une progression confirmée	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
5.- Un recours très limité à la procédure du décret d'avance	<b>Erreur! Signet non défini.</b>

6.- Des annulations de crédits en réduction sensible .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
7.- Les augmentations de crédits gagées par des ressources nouvelles.....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>B.- LES REPORTS DE CRÉDITS À L'EXERCICE 2001 ET LES INTERVERSIONS D'EXERCICES.....</b>	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Les reports de crédits à l'exercice 2001 .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- Les interversions d'exercices .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>C.-LES MODIFICATION S DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS.....</b>	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Les répartitions de crédits globaux .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- Les transferts de crédits .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
3.- Les virements de crédits.....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
4.- Les imputations irrégulières .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>III.- LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES DANS LE PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT .....</b>	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>A.- LE BUDGET GÉNÉRAL .....</b>	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Les dépassements et ouvertures de crédits .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- Les annulations de crédits.....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>B.- LES BUDGETS ANNEXES.....</b>	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
1.- Les dépassements de crédits .....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
2.- Les annulations de crédits.....	<b>Erreur! Signet non défini.</b>
<b>C.-LES COMPTES SPÉC IAUX DU TRÉSOR.....</b>	<b>Erreur! Signet non défini.</b>

**DEUXIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION ..... 5**

<b>I.- AUDITION DE M. FRANÇOIS LOGEROT, PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET DE M. JEAN-RAPHAËL ALVENTOSA, CONSEILLER-MAITRE .....</b>	<b>123</b>
<b>II.- EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>131</b>
<i>Article premier</i> : Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2000.....	131
<i>Article 2</i> : Recettes du budget général .....	132
<i>Article 3</i> : Dépenses ordinaires civiles du budget général .....	133
<i>Article 4</i> : Dépenses civiles en capital du budget général .....	135
<i>Article 5</i> : Dépenses ordinaires militaires du budget général.....	136
<i>Article 6</i> : Dépenses militaires en capital du budget général .....	137
<i>Article 7</i> : Résultats du budget général de 2000.....	138
<i>Article 8</i> : Résultats des budgets annexes .....	139
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2001.....	140
<i>Article 10</i> : Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2000 .....	144
<i>Article 11</i> : Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat.....	145
<i>Article 12</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans une gestion de fait.....	147
<i>Article 13</i> : Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2000 .....	154

<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	157
<b>ANNEXES</b> .....	165
<b>I.- Réponses de la Cour des comptes aux questions posées par le Rapporteur général</b> .....	165
<b>Question n° 1</b> : Les dépassements irréguliers de crédits .....	167
<b>Question n° 2</b> : La charge de l'apurement des aides financées par le FEOGA-Garantie .....	171
<b>Question n° 3</b> : Le coût du non-respect d'obligations communautaires .....	173
<b>Question n° 4</b> : Les dépenses d'action internationale .....	175
<b>Question n° 5</b> : Le programme « Nouveaux services – nouveaux emplois » .....	178
<b>Question n° 6</b> : Le régime budgétaire des autorités administratives indépendantes .....	180
<b>II.- Réponses du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'Etat au budget aux questions posées par le Rapporteur général</b> .....	191
<b>Question n° 1</b> : Dépenses de personnel .....	193
<b>Question n° 2</b> : Dépenses de fonctionnement .....	196
<b>Question n° 3</b> : Dépenses d'intervention .....	201
<b>Question n° 4</b> : Dépenses en capital – Autorisations de programme .....	205
<b>Question n° 5</b> : Dépenses en capital – Crédits de paiement .....	208
<b>Question n° 6</b> : Crédits de fonds spéciaux .....	210

## DEUXIEME PARTIE

### EXAMEN EN COMMISSION

#### I.- AUDITION DE M. FRANÇOIS LOGEROT, PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET DE M. JEAN-RAPHAËL ALVENTOSA, CONSEILLER-MAITRE

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a procédé, le mercredi 3 octobre 2001, à l'audition de **M. François Logerot**, Premier président de la Cour des comptes, et de **M. Jean-Raphaël Alventosa**, Conseiller-maître, sur le projet de loi (n° 3218) portant règlement définitif du budget 2000.

**M. François Logerot, Premier président**, a souligné la nouvelle présentation du rapport sur l'exécution des lois de finances, qui témoigne d'un effort pour plus de concision et de lisibilité et contient de nouveaux développements relatifs aux résultats de l'exécution budgétaire, traités dans un chapitre spécifique

avec les problèmes de financements et de dette, ainsi qu'un développement particulier concernant la comptabilité générale de l'Etat.

Une autre innovation de ce rapport a consisté, pour la Cour des comptes, à s'essayer à une approche synthétique de l'exécution par ministère, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Cette nouvelle approche, encore expérimentale, n'a pu concerner que quelques ministères, en raison du retard mis à faire parvenir en temps utile à la Cour, les comptes rendus de gestion budgétaire pour l'exercice 2000. Cette situation appelle donc un effort à venir de la part des ministères.

Les comptes rendus de gestion témoignent d'une volonté d'engager, dès à présent, le processus conduisant d'une administration de moyens à un management par objectif, conformément à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances précitée. Cette nouvelle approche s'ordonne autour des notions de programmes, d'objectifs à atteindre, de mesure des coûts pour y parvenir et de la mise au point d'indicateurs permettant de rendre compte de l'écart entre ces objectifs et les résultats effectivement atteints.

Dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, ces synthèses ont concerné les crédits de l'Environnement, de la Culture et de la communication, de l'Education nationale, de l'Emploi, de la Santé, les concours financiers aux collectivités locales, l'agrégat « Police nationale », ainsi que les crédits de la Justice et de la Défense. En outre, une monographie a été consacrée aux crédits de l'Equipement et des transports, ensemble particulièrement complexe et aux structures fluctuantes.

Abordant les recommandations particulières tirées par la Cour des comptes de son analyse de l'exécution des lois de finances pour 2000, M. François Logerot a relevé qu'elles étaient sans doute moins nombreuses qu'au titre de l'exercice précédent, les choix relatifs aux recettes non fiscales ayant notamment été soumis à l'approbation du Parlement, à l'occasion de la discussion de deux lois de finances rectificatives, dans des conditions moins opaques que précédemment.

S'agissant des recettes recouvrées en 2000, la Cour des comptes se félicite de la baisse, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, du montant des fonds recouverts par voie de fonds de concours. Ce résultat traduit l'effort engagé pour réintégrer le produit de ces fonds dans les recettes non fiscales. Cet effort doit être poursuivi, aucune dépense de fonctionnement de l'Etat ne devrait plus être financée sur des crédits issus de fonds de concours. S'agissant des prélèvements sur recettes, la Cour des comptes prend acte de la clarification apportée, à cet égard, par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, mais souligne qu'ils contribuent à l'extrême complexité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales que certaines initiatives parlementaires n'ont fait d'ailleurs que renforcer.

Abordant les dépenses du budget général, M. François Logerot a insisté sur le caractère manifestement peu clair et l'insuffisance des documents budgétaires concernant le coût et la gestion des pensions civiles et militaires de retraite. Il est

nécessaire de faire apparaître une comptabilisation spécifique de la dépense à ce titre au sein d'une annexe budgétaire, dans l'attente de la création du compte d'affectation spéciale prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

En ce qui concerne la gestion de la dette de l'Etat, d'importants progrès sont possibles dans son suivi comptable et extra-comptable, en particulier au moyen d'une comptabilité annexe unifiée de celle-ci, suivant des méthodes proches de celles utilisées par les établissements de crédit. Enfin, les relations financières entre l'Etat et la COFACE appellent une clarification qui n'est pas encore intervenue malgré les dispositions de l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1997. Enfin, les éléments d'information fournis par le Gouvernement demeurent très insuffisants s'agissant de l'élaboration des comptes de bilan de l'Etat. Il n'existe pas aujourd'hui de référence comptable en ce domaine, même si le projet de loi de finances pour 2002 permet des progrès en la matière.

M. François Logerot a relevé que la structure et le contenu du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exécution des lois de finances seront à l'avenir substantiellement modifiés, du fait de l'entrée en vigueur progressive, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. En particulier, la Cour des comptes substituera un contrôle de la qualité de la gestion au seul contrôle de l'imputation budgétaire. Par ailleurs, l'analyse de l'exécution budgétaire à destination du Parlement devra faire une place aux conditions du respect des engagements européens de la France.

M. François Logerot a insisté sur le fait que la démarche de certification des comptes de l'Etat, qui incombera à la Cour des comptes en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, constitue une nouveauté totale par rapport à la démarche de la déclaration de conformité. Elle nécessitera un examen de la fiabilité des méthodes comptables utilisées pour garantir la fidélité et la sincérité de la situation financière de l'Etat.

La Cour des comptes réfléchit enfin aux modalités selon lesquelles le principe du contradictoire, qui est une caractéristique même de ses travaux, pourrait être plus complètement mis en œuvre à l'occasion de la préparation du rapport concernant l'exécution des lois de finances. Cela suppose toutefois de commencer beaucoup plus en amont l'examen de l'exécution des lois de finances, afin que les gestionnaires des crédits puissent répondre beaucoup plus tôt qu'aujourd'hui aux premières observations de la Cour. En conséquence, les travaux de la Cour des comptes devront probablement commencer avant même que l'exercice examiné ne soit terminé.

**M. Didier Migaud, Rapporteur général**, a d'abord relevé que les conditions générales d'exécution du budget 2000 étaient satisfaisantes.

Il a ensuite souligné que le projet de loi portant règlement définitif du budget 2000 sera soumis au vote de l'Assemblée nationale avant la discussion, en première lecture, du projet de loi de finances pour 2002, anticipant ainsi sur l'application de l'article 41 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Ayant salué les efforts accomplis par la Cour des comptes pour avancer le dépôt de son rapport sur l'exécution des lois de finances 2000, qui ont pleinement contribué à cette anticipation, le Rapporteur général s'est félicité de la qualité des relations entre la Cour des comptes et la Commission des finances. Il a souhaité connaître les difficultés rencontrées par la Cour pour disposer, en temps utile, des informations nécessaires à l'inscription dans ce calendrier qui appelleraient, à l'avenir, un effort de la part des services financiers.

La Cour des comptes ayant insisté sur la nécessité de poursuivre l'action en vue de l'amélioration des comptes de l'Etat, le Rapporteur général a observé que les premiers comptes rendus de gestion anticipent sur les futurs rapports annuels de performance prévus par la loi organique du 1<sup>er</sup> avril 2001. Il a souhaité connaître les améliorations de la présentation des comptes de l'Etat indispensables pour se rapprocher des conditions de certification que requerra la mise en œuvre de la nouvelle loi organique.

Le Rapporteur général a ensuite souligné que les délais prévus pour la pleine application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, que d'aucuns ont pu considérer comme excessivement longs, apparaissent néanmoins indispensables au Gouvernement aussi bien qu'à la Cour des comptes.

Il a souhaité connaître l'analyse de la Cour des comptes, qui apparaît réservée, sur la pratique des contrats de gestion entre les services dépensiers et la direction du budget. Ces contrats sont une procédure pertinente à la condition de ne pas se transformer en un outil offrant au ministère de l'économie et des finances un contrôle accru sur les autres ministères, en contradiction avec la volonté, qu'exprime la nouvelle loi organique, de permettre une plus grande souplesse de gestion.

Le Rapporteur général a enfin souhaité connaître l'appréciation de la Cour des comptes sur l'évolution, pour l'exercice 2000, des dépenses d'investissement.

**M. François Logerot, Premier président** de la Cour des comptes, a relevé que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait consenti des efforts certains pour une parution de plus en plus précoce des documents budgétaires d'exécution, malgré la persistance d'une période complémentaire. En 2000, les délais ont été similaires à ceux observés en 1999, quelques jours ayant même pu être « gagnés » s'agissant des résultats définitifs des recettes et des comptes définitifs par ministère. En ce qui concerne les procédures de report, sources d'importantes difficultés auparavant, leur clôture, dès le 9 mars, représente une avancée de deux mois, qui a directement contribué au dépôt du projet de loi de règlement dès le tout début du mois de juillet. La seule véritable anomalie concerne la publication, plus tardive que d'habitude, du Compte Général de l'Administration des Finances. Il n'existe donc plus de difficulté insurmontable pour la réalisation du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances, dans la conception actuelle de ce rapport. A l'avenir, c'est-à-dire à compter de la réalisation du rapport en vue du règlement du budget de l'exercice 2005, le nouveau rôle de certification reconnu à la Cour lui imposera de revoir ses méthodes, tout en garantissant l'avancée au 1<sup>er</sup> juin de la date de présentation de son rapport.

En ce qui concerne la rénovation de la comptabilité de l'Etat, la procédure de certification suppose l'élaboration d'un référentiel. Des progrès doivent être accomplis en matière de comptabilisation des charges et produits en droits constatés, ainsi que pour le hors bilan, notamment s'agissant des garanties accordées par l'Etat. En ce qui concerne son patrimoine immobilier, l'Etat doit réaliser des progrès notables dans la simple connaissance de celui-ci. Une enquête récente sur le patrimoine du ministère de la culture a montré que la connaissance même de sa consistance physique restait lacunaire. Il est également indispensable que la valeur marchande de ce patrimoine soit évaluée avec davantage de précision, de même que celle du patrimoine financier de l'Etat. Toutes ces questions seront résolues de manière nécessairement progressive, de sorte que certains éléments du patrimoine de l'Etat ne seront pas immédiatement certifiables.

Il manque encore des normes précises de certification, un travail d'harmonisation étant en cours sur plan international. La Fédération internationale des comptables (IFAC) a réuni un comité en charge du secteur public au sein duquel la France est représentée par un magistrat de la Cour des comptes et un haut fonctionnaire du ministère de l'économie et des finances. Les normes ainsi définies n'auront pas la valeur d'un engagement international. Elles permettront néanmoins d'efficaces comparaisons, sur lesquelles pourront s'appuyer les organismes extérieurs et les marchés financiers. Au sein de ce comité, la France est soucieuse de préserver la reconnaissance d'une spécificité de l'action des collectivités publiques, certains Etats, telle la Nouvelle-Zélande, appliquant intégralement les normes de comptabilité privée à leur action publique.

L'appréciation des contrats de gestion soulève des questions délicates. Le respect de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement ne peut être exclusif de la possibilité, pour le Gouvernement, de procéder aux ajustements budgétaires indispensables, pour faire face à une évolution de la conjoncture nationale ou internationale, comme le démontrent les récents événements.

Il a rappelé que la Cour des comptes se livrait, traditionnellement, à une analyse approfondie de la régulation budgétaire menée par le Gouvernement. La Cour a ainsi critiqué le caractère excessif des annulations de crédits auxquelles procède, par simple arrêté, le ministre des finances. Sur ce point, la pratique des annulations de crédits est allée au-delà du texte de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Les contrats de gestion peuvent se révéler parfois « léonins », alors qu'ils devraient traduire un véritable accord entre le ministère dépensier et le ministère de l'économie et des finances. En témoigne, par exemple, la levée trop tardive des blocages de crédits, par les contrôleurs financiers, pour que les gestionnaires puissent les consommer. Cette dérive peut être notamment observée pour le budget des Transports aériens, celui de la Météorologie, ou de l'Enseignement scolaire. En outre, certaines pratiques liées aux contrats de gestion vont clairement au-delà de ce qu'autorise l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui ne prévoit ni procédure de mise en réserve, ni programmation des reports.

Cette pratique soulève donc d'indéniables difficultés au regard du respect de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement. A cet égard, M. François Logerot a souligné les apports de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Son article 14 institue une forme plus solennelle d'annulations de crédits : celles-ci interviendront par décret, les commissions des finances des deux assemblées en étant informées auparavant. Ce dispositif apparaît de nature à enserrer la régulation budgétaire dans des limites plus raisonnables que celles observées actuellement.

M. François Logerot a rappelé que lors des travaux préparatoires à la nouvelle loi organique, la Cour des Comptes avait suggéré l'idée de prévoir des crédits optionnels en loi de finances initiale, dont l'ouverture interviendrait, ou non, en cours d'année, en fonction de l'évolution de la conjoncture. Cette formule n'a pas été expressément retenue dans la nouvelle loi organique, elle pourrait néanmoins se révéler intéressante, en cours de gestion, dès lors que l'information du Parlement serait garantie.

Abordant la question des dépenses d'investissement, **M. Jean-Raphaël Alventosa**, Conseiller-maître, a indiqué qu'à défaut de pouvoir, dès à présent, expliciter l'enchaînement conduisant à une insuffisante consommation des crédits d'investissement de l'Etat, plusieurs éléments pouvaient néanmoins être mis en évidence.

Il a tout d'abord indiqué que les moyens accordés à ce titre aux services ont fortement augmenté en 2000, passant, en crédits de paiement, de 32,9 millions d'euros (215,8 millions de francs) en 1999 à 35,2 milliards d'euros (230,7 milliards de francs) en 2000, en hausse pour la deuxième année s'agissant des dépenses civiles. Le rapport dépenses d'investissement/dépenses de fonctionnement s'améliore donc légèrement en 2000. Parallèlement, les crédits d'investissement sont relativement peu dépensés. Ainsi, les crédits dépensés en 2000 ne représentent que 58% des crédits inscrits en loi de finances initiale. Cette situation se vérifie, non seulement pour le titre V, mais également pour les crédits du titre VI.

L'explication d'une telle sous-consommation apparaît difficile à synthétiser. Plusieurs observations peuvent néanmoins être faites :

– le marché de l'immobilier s'est retourné en 2000, les projets immobiliers de l'Etat ont donc souffert d'une forme d'éviction de la part des professionnels du bâtiment au profit de projets plus rentables pour eux ;

– par nature, les opérations immobilières de l'Etat se révèlent complexes, la finalisation des projets ne pouvant être menée en regard de la mise à disposition des crédits. Un tel décalage est notamment observé pour les ministères de la culture, de l'environnement, des finances, et de l'équipement ;

– l'augmentation du nombre d'opérations d'investissement au cours des deux dernières années a pu faire apparaître un phénomène de goulets d'étranglement ;

– l’augmentation des crédits de paiement dévolus à des opérations d’investissement n’est pas relayée par une organisation adaptée des services gestionnaires. La Cour des comptes a pu l’observer pour les ministères de la culture, de l’environnement, de l’équipement, des finances ou de la défense ;

– enfin, les applications informatiques, liée à la modernisation du système comptable de l’Etat, sont en cours de rénovation, ce qui peut expliquer un moindre taux de consommation des crédits.

Le **Rapporteur général** a souligné qu’il conviendrait sans doute de tirer les conséquences d’écarts excessifs entre les ouvertures de crédits et leur consommation. Il a pris l’exemple de la faible consommation des crédits ouverts au Fonds national de solidarité pour l’eau.

**M. François Logerot, Premier président** de la Cour des comptes, a insisté sur la nécessité de distinguer l’exécution budgétaire des engagements budgétaires. La sous-consommation des crédits de paiement est parfois imputable à des erreurs d’appréciation dans la mise au point des échéanciers de réalisation, jusqu’à en arriver, parfois, à constater des reports de crédits de paiement supérieurs aux montants alloués en loi de finances initiale.

Un même phénomène de sous-consommation s’observe, en amont, au stade des autorisations de programme. Celles-ci peuvent donner lieu à des engagements, voire à des affectations, pendant une ou deux années, alors même que les projets d’investissement qu’elles sous-tendent, ne peuvent être lancés, les ministères concernés se montrant avant tout attentifs aux « effets d’affichage ». Rien n’interdit pourtant de mener des études préalables aux projets d’investissement sans demander au Parlement le vote d’autorisations de programme. Ce phénomène est aggravé lorsque les services chargés de la gestion immobilière ne disposent pas des moyens et des compétences requises. Les travaux de la mission d’évaluation et de contrôle de la Commission des finances (MEC) ont ainsi mis en exergue la lenteur avec laquelle les projets d’investissement du ministère de la justice se concrétisaient, notamment ceux relatifs aux tribunaux et aux établissements pénitentiaires.

Ayant relevé que le rapport de la Cour des comptes sur l’exécution des lois de finances pour l’année 2000 soulignait que l’écart entre les crédits d’investissement votés en loi de finances initiale et les crédits disponibles après les modifications législatives et réglementaires intervenues en cours d’exercice passe de 30,9% en 1999 à 40,6% en 2000, soit une augmentation de près de 10 points, **M. Charles de Courson** s’est interrogé sur les raisons d’un tel écart, l’explication pouvant se trouver dans le niveau élevé de la régulation budgétaire pratiquée en matière d’investissements. La part des dépenses en capital de l’Etat ne cesse de chuter, passant de 9,1% du montant total des dépenses de l’Etat en 1997 à 8,1% en 2000. L’Etat continue donc d’accroître ses dépenses de fonctionnement et de réduire ses dépenses d’investissement, cette diminution étant accentuée en exécution.

**M. Alain Rodet** s’est interrogé sur l’évaluation du produit retiré de la vente de ses actifs immobiliers par le ministère de la défense.

En réponse à M. Charles de Courson, **M. Jean-Raphaël Alventosa**, Conseiller-maître, a indiqué que les liens avec la régulation budgétaire apparaissaient plus ténus en 2000 – dans la mesure où les annulations ont été sensiblement moins élevées cette année-là qu’en 1999 - par rapport à des causes plus générales, même s’il est encore trop tôt pour en tirer une théorie. Les constatations tirées de l’analyse de dix budgets différents se rapportent à l’organisation, à la gestion des services ainsi qu’à l’adaptation des systèmes informatiques. Les crédits d’investissement augmentent marginalement plus que les autres, mais sont moins consommés.

La gestion du parc immobilier du ministère de la défense n’est pas source de difficultés particulières pour l’identification de ses résultats. Globalement, les ventes connaissent une assez faible rentabilité, compte tenu des spécificités propres aux actifs cédés (casernes, entrepôts,...).

**M. Gilbert Gantier** a souligné le caractère excessivement succinct des données relatives aux engagements de l’Etat, au titre des retraites des fonctionnaires, dans la présentation de ses engagements hors bilan. Les masses en cause sont pourtant considérables et engagent les finances de l’Etat pour les décennies à venir. Il y aurait lieu de procéder à une analyse plus fine de ces engagements.

**M. François Logerot, Premier président** de la Cour des comptes, a observé que le chiffrage des charges de pensions des agents de l’Etat était difficile à déterminer et politiquement sensible. Il serait néanmoins utile qu’un tel chiffrage figure en annexe au budget. S’agissant de l’évaluation à long terme de l’engagement de l’Etat à ce titre, elle nécessite des calculs complexes intégrant des paramètres divers, y compris en ce qui concerne l’âge effectif de cessation d’activité d’un grand nombre de fonctionnaires par rapport à la limite d’âge « théorique » de soixante ans. L’Etat ne pourra plus longtemps, à la fois, favoriser ces départs précoces et faire face à l’alourdissement prévisible des charges de retraite. La Cour des comptes a engagé un examen approfondi de cette question, compte tenu de ses conséquences en termes d’équilibre global la sécurité sociale.

**M. Charles de Courson** a relevé que pour la Cour des comptes, la totalité du produit des amendes forfaitaires de la circulation devrait être reversée aux collectivités locales, et non le seul produit des amendes forfaitaires simples, le Trésor public s’appropriant illégalement deux milliards de francs au détriment des collectivités locales.

**M. Jean-Raphaël Alventosa**, Conseiller-maître, a indiqué que la Cour des comptes avait procédé à une première analyse, strictement juridique, de cette question, laquelle devait nécessairement être complétée par une mise en perspective globale, en termes budgétaires, incluant notamment la prise en compte des charges de recouvrement.

## II.- EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Résultats généraux de l'exécution des lois de finances pour 2000.**

Le présent article récapitule les résultats définitifs de la loi de finances initiale et des deux lois de finances rectificatives pour 2000.

**Les opérations à caractère définitif** du budget général et des comptes d'affectation spéciale ainsi que des budgets annexes, font apparaître un excédent de charges de 190,15 milliards de francs, au lieu de 218,33 milliards de francs en loi de finances initiale.

**Les opérations à caractère temporaire** (hors opérations avec le FMI) font apparaître un découvert de 0,9 milliard de francs, alors qu'il était prévu, en loi de finances initiale, un excédent de 2,99 milliards de francs. Si l'on tient compte des opérations avec le FMI au cours de l'année (– 12,49 milliards de francs), le solde des opérations à caractère temporaire est négatif et s'établit à – 13,39 milliards de francs.

Le découvert global du budget de l'Etat s'établit donc ainsi :

- solde général d'exécution : – 203,54 milliards de francs ;
- solde d'exécution hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI), qui conditionne le découvert à financer en trésorerie : – 191,05 milliards de francs, contre – 215,33 initialement prévus ;
- solde d'exécution hors opérations avec le FMI et le Fonds de stabilisation des changes (FSC) : – 191,22 milliards de francs contre – 215,33 milliards de francs prévus initialement.

La différence (24,10 milliards de francs) est inférieure à l'écart constaté en 1999 (30,55 milliards de francs) mais supérieure à celui constaté en 1998 (10,37 milliards de francs) et en 1997 (17,11 milliards de francs).

Par rapport à l'exécution du budget 1999, le déficit budgétaire est réduit de 14,8 milliards de francs.

Le découvert s'établit ainsi à 2,1% du PIB, contre 2,3% en 1999, 2,9% en 1998 et 3,3% en 1997.

\*  
\*       \*  
\*

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

*Article 2*

**Recettes du budget général.**

Le présent article fixe, pour 2000, le montant définitif des recettes brutes <sup>(1)</sup> du budget général à 1.896,75 milliards de francs, en hausse de 3,05% par rapport à 1999.

Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts, les recettes s'établissent à 1.528,55 milliards de francs, soit une augmentation, par rapport à 1999, de 1,1% (17 milliards de francs).

Dans le même temps, le PIB en valeur s'est accru de 4%.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

\*  
\*       \*

---

(1) Les recettes brutes du budget général comprennent, après déduction des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales et des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes : les recettes fiscales brutes (avant déduction des remboursements et dégrèvements), les recettes non-fiscales (hors fonds de stabilisation des changes) ainsi que les fonds de concours et recettes assimilées.

### Article 3

#### **Dépenses ordinaires civiles du budget général.**

Le présent article arrête à 1.804,66 milliards de francs le total, pour 2000, des dépenses ordinaires civiles brutes du budget général. Elles sont en hausse de 1,5%, soit 26,57 milliards de francs, par rapport à 1999.

La ventilation des dépenses par titre montre, qu'en 2000, la hausse globale n'a pas été également répartie. La charge de la dette publique et des dépenses en atténuation de recettes (Titre premier) a progressé à 5,9%. On observe par ailleurs que les dépenses d'intervention du titre IV sont en diminution de 5,1%.

Les dépenses par titre sont les suivantes :

– **titre premier** : Dette publique et dépenses en atténuation de recettes : 625,7 milliards de francs, soit une augmentation de 34,8 milliards de francs par rapport à l'année précédente. En valeur relative, la progression est de 5,9% après 3,24% en 1999, +11,04% en 1998, +2,03% en 1997 et +7,5% en 1996 ;

– **titre II** : Pouvoirs publics : 4,8 milliards de francs, soit une augmentation de 0,14 milliard de francs et une hausse de 3% par rapport à 1999, après +4,45% en 1999, +3,7% en 1998, +2,6% en 1997 et +5,9% en 1996 ;

– **titre III** : Moyens des services : 689,18 milliards de francs, soit de 17,9 milliards de francs, en hausse de 2,7%, après +2,1% en 1999, +3,7% en 1998, +2,3% en 1997 et +3,4% en 1996 ;

– **titre IV** : Interventions publiques : 484,98 milliards de francs, en baisse de 26,29 milliards de francs (- 5,1%) par rapport à l'année 1999, pour laquelle on avait constaté une augmentation de 30,32 milliards de francs (+6,3%). Lors des exercices antérieurs, la baisse avait été de 0,9% en 1998, de 1,3% en 1997 et de 3,3% en 1996.

Les dépenses ordinaires civiles nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts s'établissent à 1.436,46 milliards de francs, soit une diminution de - 0,9% par rapport à 1999, après une hausse de 3,62% en 1999, de 1,80% en 1998, de 1,9% en 1997 et de 2,5% en 1996.

Le présent article propose les modifications suivantes :

– des ouvertures complémentaires de crédits, pour 7,61 milliards de francs, soit 0,42% des dépenses. Cette proportion est légèrement inférieure à celle constatée en 1999 (0,92%), mais supérieure à celle de 1998 (0,89%) qui était identique à celle de 1997, et inférieure à celle 1996 (1,44%). La presque totalité des crédits complémentaires demandés porte sur des crédits à caractère évaluatif. Près des trois quarts du montant des ouvertures proposées concernent trois chapitres budgétaires : le chapitre 15-01 du budget des Charges communes « Dégrèvements, remises et annulations, remboursements et restitutions sur contributions directes » pour un montant de 3,54 milliards de francs, le chapitre 44-91 du même budget

« Encouragements à la construction immobilière – Primes à la construction » pour un montant de 1,21 milliard de francs et le chapitre 46-71 du budget de l'Emploi « Fonds national de chômage » pour un montant de 831 millions de francs ;

– des annulations de crédits non consommés, pour 6,63 milliards de francs, soit 0,37% des dépenses effectives correspondantes, contre 0,48% en 1999, 0,54% en 1998, 0,58% en 1997 et 0,56% en 1996.

Au total, les crédits sont majorés de 0,97 milliard de francs, soit 0,05% des dépenses ordinaires civiles.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 4*

**Dépenses civiles en capital du budget général.**

Le présent article propose d'arrêter le montant définitif des dépenses civiles en capital pour 2000, à 103,16 milliards de francs, en hausse de 3,66 milliards de francs, soit 3,7%, par rapport à 1999.

Cette hausse des dépenses civiles en capital intervient après une année de hausse (+2,06% en 1999) et deux années consécutives de baisse (– 2,06% en 1998 et – 8,33% en 1997). Elle résulte d'une augmentation des subventions d'investissement accordées par l'Etat du titre VI, de 4,06 milliards de francs alors que les investissements exécutés par l'Etat du titre V poursuivent leur baisse (0,37 milliard de francs de moins qu'en 1999).

Comme chaque année, les dépenses constatées sont supérieures aux crédits initiaux (81,04 milliards de francs), en raison de l'importance des reports et des fonds de concours. Elles sont cependant inférieures aux crédits ouverts (154,33 milliards de francs). Le taux de consommation des crédits ouverts est en diminution, puisqu'il s'est élevé à 66,8% comparé au taux de 70,9% en 1999. Il était de 73,5% en 1998, 76,1% en 1997 et de 76,5% en 1996. Le taux de consommation des crédits du titre V est passé, pour sa part, de 62,4% à 58,5%

Aucune ouverture de crédits complémentaires n'est proposée. L'annulation de crédits non consommés ne porte que sur un montant de 57,21 francs.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 5*

**Dépenses ordinaires militaires du budget général.**

Cet article vise à arrêter à 111,11 milliards de francs le montant des dépenses ordinaires militaires du budget général pour 2000. Ces dépenses figurent au titre III du budget de la Défense (Moyens des armes et services). Elles sont en légère augmentation, de 1,77 milliard de francs, par rapport à 1999, contrairement à l'exercice précédent où l'on avait constaté une légère diminution, de 21 millions de francs, par rapport à 1998.

Les dépenses effectives sont assez proches du total net des crédits ouverts (113,13 milliards de francs), mais très inférieures aux crédits initiaux (159,88 milliards de francs), en raison de l'importance des transferts et répartitions.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées dans le cadre du présent projet de loi de règlement sont très faibles (161 millions de francs).

Les crédits destinés aux moyens de fonctionnement de l'armée qui n'ont pas été consommés s'élèvent à 453 millions de francs et une demande d'annulation correspondante est présentée.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

\*  
\*        \*

*Article 6*

**Dépenses militaires en capital du budget général.**

Cet article tend à fixer à 70,11 milliards de francs le montant définitif des dépenses militaires en capital (équipement et subventions d'investissement) du budget général. L'augmentation par rapport aux dépenses de 1999 (69 milliards de francs) est de 1,6%.

Cette évolution rompt légèrement avec le processus de ralentissement des dépenses entrepris depuis plusieurs années et particulièrement marqué en 1998 où l'on avait constaté une baisse de 9,3%.

Les demandes d'ajustement ne portent que sur des centimes.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 7*

**Résultats du budget général de 2000.**

Cet article propose d'arrêter à 192,29 milliards de francs l'excédent des dépenses figurant aux articles 3 à 6 sur les recettes mentionnées à l'article 2, contre 215,2 milliards de francs en 1999, 252,33 milliards de francs en 1998 et 269,22 milliards de francs en 1997.

La prévision initiale était établie sur la base d'un déficit supérieur, d'un montant de 218,33 milliards de francs, ramené à 203,92 milliards de francs après les deux lois de finances rectificative.

La progression des dépenses, en cours d'exercice, a été, hors dégrèvements et remboursements d'impôts, de 38,82 milliards de francs.

Celle des recettes a été, nette des dégrèvements et remboursements, de 64,85 milliards de francs.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

\*  
\*       \*

Article 8

**Résultats des budgets annexes.**

Le présent article propose d'arrêter à 109,3 milliards de francs les dépenses et les recettes des budgets annexes en 2000, soit un montant en progression de 1,96% par rapport à celui constaté en 1999 (107,2 milliards de francs).

La progression des recettes et dépenses des budgets annexes avait été de 2,4% en 1999, 3,4% en 1998 et de 0,82% en 1997 (on avait enregistré une stagnation en 1996).

Ainsi que l'indique le tableau suivant, deux budgets annexes connaissent une progression de leurs recettes et de leurs dépenses assez significative : les Monnaies et médailles (+19%) ; la Légion d'Honneur (+7,7%).

**OPÉRATIONS DÉFINITIVES DES BUDGETS ANNEXES**

(en millions de francs)

Budgets annexes	1999 Opérations définitives	2000			Variation des opérations définitives 1999/2000
		Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Prestations sociales agricoles .....	95.747	94.692,	95.592,	97.779,	2,1%
Aviation civile .....	8.978	8.717,	9.686,	8.837,	- 1,5%
Monnaies et médailles .....	1.113	1.395,	1.853,	1.324,	19%
Journaux Officiels .....	1.237	1.221,	1.302,	1.269,	2,6%
Légion d'Honneur .....	121,1	123,9	147,7	130,4	7,7%
Ordre de la Libération .....	5,0	4,9	6,0	4,9	- 2%
<b>Total.....</b>	<b>107.202</b>	<b>106.155,</b>	<b>108.588,</b>	<b>109.346,</b>	<b>+ 2%</b>

Source : Cour des comptes – Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

\*  
\* \*

La Commission a adopté l'article 8 sans modification.

\*  
\* \*

### Article 9

#### **Comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2001.**

L'arrêt des résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent en 2001 figure au **paragraphe I** du présent article, qui totalise, pour chaque catégorie de comptes, les recettes et dépenses de l'exercice 2000. Il mentionne par ailleurs les autorisations de découverts complémentaires, ainsi que les ouvertures et annulations de crédits, demandées dans le présent projet de loi.

En 2000, les opérations sur les comptes spéciaux du Trésor se sont élevées à 585,47 milliards de francs en dépenses et à 573,92 milliards de francs en recettes. Par rapport à l'exercice 1999, les dépenses et les recettes sont respectivement en hausse de 1,87% et 2,27%.

Les ouvertures de crédits complémentaires demandées dans le présent projet de loi s'élèvent à 38,6 milliards de francs, soit un montant sensiblement moins élevé que le montant ouvert lors de l'adoption de la loi de règlement pour 1999, qui s'élevait à 81,53 milliards de francs.

La presque totalité des ouvertures de crédits demandées, soit 38,57 milliards de francs, concerne le compte d'avances n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». Cette demande d'ouvertures de crédits correspond à la constatation comptable d'opérations d'avances réalisées durant l'exercice 2000, qui ont donné lieu au remboursement des sommes avancées au cours du même exercice. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'ouvertures nettes de crédits.

Lesdites avances ont pour origine la résiliation d'un contrat d'emprunts entre l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), établissement public chargé notamment du versement de certaines subventions communautaires aux agriculteurs français susceptibles d'en bénéficier, et une banque commerciale. Afin de procéder aux versements de ces subventions, l'ACOFA doit en effet emprunter les fonds correspondants, car les services communautaires payeurs n'interviennent qu'*ex post*, au moment d'ailleurs où la France verse à l'Union européenne la quote-part dont elle est débitrice au titre des politiques communautaires correspondantes. Le Gouvernement, après la résiliation évoquée, a choisi en 2000 de verser lui-même à l'ACOFA les avances nécessaires aux versements auxquels elle procède et ce, par l'intermédiaire du compte d'avances n° 903-58. Ces avances ont été remboursées au cours de l'exercice 2000 par l'ACOFA, par versement sur ce même compte, après que les fonds communautaires ont été versés à cette agence. Il semble que la modification du financement des avances de l'ACOFA ait un résultat positif s'agissant de la dépense publique. En effet, le ministère de l'agriculture est en charge du financement des intérêts issus des avances faites à l'ACOFA <sup>(1)</sup>. L'utilisation du compte d'avances n° 903-58 lui

---

(1) Le ministère de l'agriculture ne verse d'ailleurs pas le montant correspondant à ces intérêts sur le compte d'avances n° 903-58 mais sur un autre compte géré par le Trésor, le compte budgétaire n° 901-54 « Intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital ».

permet de bénéficier des taux d'intérêt appliqués pour les bons du Trésor à taux fixes et à intérêts précomptés (BTF), soit une charge financière moins élevée que celle issue d'un prêt bancaire classique.

Par ailleurs, il faut relever que le montant des ouvertures de crédits concernant le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ne s'élève, pour l'exercice 2000, qu'à un montant de 32,4 millions de francs, alors que les crédits initiaux ouverts sur ce compte s'élevaient à 16,94 milliards de francs, ce qui signifie que contrairement aux deux exercices précédents, le volume et le montant des opérations réalisées sur ce compte n'ont pas été sous-évaluées en loi de finances initiale pour 2000.

Enfin, le présent article prévoit d'autoriser un découvert d'un montant de 69,05 milliards de francs sur le compte de prêts n° 906-05 « Opérations avec le fonds monétaire international », qui n'est pas doté en loi de finances initiale. Ce solde est constitué, d'une part, du solde débiteur constaté sur ce compte par la loi de règlement de l'exercice 1999, soit 56,56 milliards de francs et, d'autre part, du solde débiteur des opérations effectuées en 2000 avec le fonds monétaire international (FMI), soit 12,49 milliards de francs. Ce découvert est la manifestation comptable du montant des créances que la France détient sur le FMI. Il semble que ledit montant soit, sur le long terme, en augmentation constante. Ce constat s'explique par l'augmentation progressive du montant des quotes-parts que les pays membres du FMI doivent tenir à sa disposition, mais aussi par l'accumulation, au fil du temps, des défauts de remboursements sur les avances et les prêts que le FMI consent à certains de ses membres.

Le **paragraphe II** du présent article arrête les soldes débiteurs ou créditeurs des comptes spéciaux, pour chaque catégorie de comptes, pour l'exercice 2000.

A la date du 31 décembre 2000, les soldes débiteurs cumulés des comptes spéciaux du Trésor s'élevaient à 300,06 milliards de francs, contre 286,87 milliards de francs au 31 décembre 1999, ce qui constitue une dégradation assez prononcée de ce résultat comptable. Les soldes créditeurs constituent un montant stable au 31 décembre 2000, soit 30,66 milliards de francs, par rapport au montant constaté au 31 décembre 1999, soit 30,43 milliards de francs.

Au total, le solde global est débiteur pour un montant de 269,4 milliards de francs. La tendance observée s'agissant de l'exercice 1999 s'amplifie puisqu'une nouvelle dégradation du solde global des comptes spéciaux du Trésor est constatée en 2000, comme l'illustre le tableau suivant.

**SOLDES DES OPÉRATIONS DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Soldes créditeurs .....	27.785	25.779	25.817	26.646	31.812	35.576	30.438	30.657
Soldes débiteurs .....	242.760	267.476	280.638	279.893	279.191	273.987	286.872	300.063
Solde global .....	- 214.975	- 241.697	- 254.821	- 253.247	- 247.379	- 238.411	- 256.434	- 269.406
Variation annuelle du solde global	- 27.695	- 26.721	- 13.124	1.574	5.868	8.968	- 18.023	- 12.972

Le **paragraphe III** du présent article tend à énumérer les soldes comptabilisés au paragraphe II pour lesquels il est proposé qu'ils fassent l'objet d'un transport aux découverts du Trésor en application de l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et non pas d'un report à la gestion 2001. Il s'agit des soldes suivants :

– le solde débiteur du compte d'opérations monétaires n° 906-01 « Pertes et bénéfiques de change », pour un montant de 2,01 milliards de francs. Le solde débiteur constaté sur le compte n° 906-01 s'élevait à 137,45 millions de francs en 1999. Le montant pour lequel il est proposé, comme chaque année, un transport aux découverts du Trésor est donc sensiblement supérieur au montant correspondant de la gestion 1999 ;

– les soldes des comptes de prêt représentatifs des annulations de dettes en capital et en intérêts pour l'exercice 2000, annulations mises en œuvre au bénéfice des pays les moins avancés, selon des dispositifs adoptés en lois de finances initiales ou rectificatives, en application d'accords et d'engagements internationaux. Pour 2000, ces soldes s'élèvent à 526,8 millions de francs ;

– le solde du compte de prêt représentatif des abandons de créances détenues sur la société nouvelle du journal *l'Humanité*, en application du I de l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000, pour un montant de 13 millions de francs. Les créances évoquées ont pour origine le versement d'avances remboursables versées en 1991 et 1993 ;

– le solde du compte de prêt représentatif des abandons de créances détenues sur l'Agence France-press (AFP), en application du II de l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000 et de l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 1999, pour un montant global de 90 millions de francs, dont 45 millions de francs ont déjà été l'objet d'un transport aux découverts du Trésor en vertu de l'article 9 de la loi portant règlement définitif du budget 1999. Les créances correspondantes ont pour origine le versement d'un prêt participatif accordé par l'Etat en 1991 ;

– le solde du compte d'avances n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » représentatif de l'absence de recouvrement de la vignette en application de l'article 6 de la loi de finances pour 2000. En vertu dudit article, le compte d'avances n° 903-52 a permis, en 2000, le versement aux départements des sommes correspondant aux produits votés pour la vignette par les conseils généraux au titre de cet exercice, alors qu'il n'a pas été abondé en recettes en 2000, première année de la suppression de ladite

vignette au bénéfice, notamment, des particuliers. En conséquence, on constate sur le compte d'avances n° 903-52 14,46 milliards de francs en dépenses et 3,43 milliards de francs en recettes, soit un déficit d'un montant de 11,03 milliards de francs, qu'il est ainsi proposé de transporter aux découverts du Trésor. On peut noter que cette somme constitue le montant exact constaté de l'allégement fiscal correspondant, au titre de l'année 2000, sans prise en compte, cependant, des non-recouvrements en 2001 au titre de l'exercice 2000.

Le **paragraphe IV** du présent article propose de ramener le montant du plafond de remises de dettes relatif à la mise en œuvre du fonds de conversion de Libreville de 4 milliards de francs, montant fixé par l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 1992 (n° 921476), à 2,36 milliards de francs. Le fonds de conversion de Libreville était initialement destiné au financement, par des remises de dettes, de projets de développement de quatre pays, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon, qui n'étaient pas éligibles aux dispositifs d'annulations de dettes appelés Dakar I et Dakar II, respectivement mis en œuvre en 1989 et 1994. En 1998, un nouveau programme multilatéral de remises de dettes au bénéfice des pays pauvres très endettés a été initié, pour lequel le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Congo devraient être éligibles. En conséquence, depuis 1998, le fonds de conversion de Libreville n'est plus utilisé. Cependant, entre 1992 et 1998, il a permis la remise de dettes au bénéfice des quatre pays évoqués pour un montant global de 2,36 milliards de francs. Il est donc proposé de fixer le montant du plafond de remises dettes du fonds de conversion de Libreville au niveau des remises de dettes déjà réalisées, afin de signifier de façon comptable son obsolescence et sa clôture.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur général (amendement n° 1)** et l'article 9 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

*Article 10*

**Comptes spéciaux définitivement clos au titre de l'année 2000.**

Cet article vise à arrêter les résultats d'un compte d'affectation spéciale définitivement clos au 31 décembre 2000.

Il s'agit du compte n° 902-26 «Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables», créé par l'article 47 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994. Le compte n° 902-26 a été clos par l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2001. Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, les crédits correspondants ont été intégrés au sein du budget général, pour des raisons et selon des modalités que votre Rapporteur général a évoquées dans son rapport relatif à la loi de finances initiale pour 2001 <sup>(1)</sup>.

Il est proposé que le solde créditeur du compte d'affectation spéciale n° 902-26, d'un montant de 4,2 milliards de francs, soit transporté en atténuation des découverts du Trésor.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

\*  
\*       \*

---

(1) Didier Migaud, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001 (n° 2624), tome II, volume 1, pages 545 à 550.*

Article 11

**Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat.**

Le c) de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précise que le compte de résultat de l'année comprend « *les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans des conditions prévues par un règlement de comptabilité publique* ». Le présent article décrit la nature de ces pertes et profits et propose d'en transporter le solde, débiteur, au compte permanent des découverts du Trésor.

En 2000, le solde débiteur de ces pertes et profits s'élève à 4,41 milliards de francs, soit un montant équivalent à celui du solde débiteur constaté en 1999, qui s'élevait 4,82 milliards de francs.

**ÉVOLUTION DES PERTES ET PROFITS SUR EMPRUNTS  
ET ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses .....	32.954	160.79	20.684	12.990	16.830	18.815	5.431,9	15.591,5
Recettes .....	14.916	4.238	5.465	11.000	14.303	15.392	602	11.173,2
Solde <sup>(a)</sup> .....	- 18.038	- 156.55	- 15.219	- 1.989	- 2.527	- 3.423	- 4.829,9	- 4.418,3

(a) Pertes : signe « - » ; profits : « + ».

Les annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor ont représenté 4,28 milliards de francs, dont 3,45 milliards de francs au titre des remboursements de créances de TVA. Il faut relever que ces remboursements, considérés comme des pertes de trésorerie, constituent en fait des pertes imputables au budget de l'Etat qui, à ce titre, devraient être intégrées dans le calcul du solde budgétaire.

Le reste des annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor s'élève à 829 millions de francs. Comme en 1999, l'Etat a pris en charge en 2000 les annuités dues par deux organismes, le Fonds spécial des grands travaux à hauteur de 79 millions de francs et la société de développement de véhicules automobiles, filiale de Renault, à hauteur de 750 millions de francs.

Les charges financières relatives aux dotations aux amortissements sur les emprunts se sont élevées en 2000 à 6,34 milliards de francs. *A contrario*, la part annuelle des primes sur les emprunts de l'Etat constitue un solde positif d'un montant de 5,97 milliards de francs.

Le solde des pertes et profits relatifs aux opérations de rachat d'emprunts d'Etat effectués au cours de l'année 2000 est débiteur pour un montant de 3 milliards de francs. Le solde des pertes et bénéfices de change est créditeur pour un montant de 1,89 milliard de francs.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

\*  
\*       \*

## *Article 12*

### **Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans une gestion de fait.**

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique une série de dépenses relevant de la gestion de fait.

On rappellera que, conformément à une définition classique, la gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics.

Constitue ainsi une gestion de fait tout maniement de deniers publics ou de sommes assimilées (les deniers privés réglementés) selon des modalités non conformes aux règles de compétence des comptables publics prévues par les textes relatifs à la comptabilité publique.

#### ***I.- La gestion de fait***

##### *A.- Les règles de la comptabilité publique*

Les règles de la comptabilité publique sont fondées sur le respect de trois principes :

– la nécessité d'une **autorisation préalable** aux opérations de recettes et de dépenses publiques ;

S'agissant des dépenses et des recettes de l'Etat, cette autorisation préalable est donnée par le Parlement, lors du vote de la loi de finances. En ce qui concerne les seules dépenses, les opérations ne peuvent ainsi être effectuées qu'après avoir été autorisées par le corps délibérant (le Parlement, dans la loi de finances de l'année, pour les dépenses de l'Etat) et dans les limites posées par les autorisations budgétaires.

– le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables<sup>(1)</sup> ;

Ce principe implique le contrôle des comptables sur les actes des ordonnateurs. Il s'agit d'un contrôle de régularité formelle qui comprend plusieurs opérations, notamment l'obligation de vérifier l'autorisation de percevoir les recettes

---

(1) Conformément à l'article 5 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les ordonnateurs constatent les créances des organismes publics, en arrêtent le montant et en ordonnent le recouvrement, et créent ou constatent les dettes de ces organismes, en arrêtent le montant et en ordonnent le paiement. Conformément à l'article 11 de ce même décret, les comptables publics exercent les fonctions suivantes : la prise en charge des ordres de recettes des ordonnateurs et le recouvrement et la perception des recettes publiques ; le paiement des dépenses publiques, en application des ordres émis par les ordonnateurs, des titres des créanciers ou en paiement d'office ; l'exécution des opérations de trésorerie ; la conservation des fonds ; la comptabilité des opérations qu'ils effectuent ; la conservation des pièces justificatives.

et, en dépenses, la vérification de l'habilitation de l'ordonnateur, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'intervention des contrôles antérieurs, ainsi que de la justification de l'existence des dettes de l'administration.

– le principe de la reddition des comptes d'exécution des opérations financières, selon lequel les ordonnateurs rendent compte de leur administration aux corps délibérants, c'est à dire au Parlement s'agissant de l'Etat, et les comptables au juge des comptes.

Lorsqu'elle est conforme aux règles qui découlent de ces principes, la gestion est régulière.

A l'opposé, la gestion de fait consiste soit dans la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable, de la part des ordonnateurs, pour s'affranchir notamment du contrôle des comptables et, ainsi, du respect des autorisations budgétaires, comme de l'obligation de rendre compte, soit, d'une manière plus générale, dans le fait d'usurper les fonctions de comptable de droit.

Ceux qui se rendent responsables d'une gestion de fait sont qualifiés de comptables de fait. En outre, les tiers peuvent engager leur responsabilité dans une gestion de fait sans détenir ou recevoir les fonds. Dans ce cas, ils peuvent être déclarés solidairement comptables de fait.

On observera qu'une gestion de fait ne constitue pas nécessairement une gestion occulte.

La gestion occulte n'est en effet caractérisée que lorsque les agissements irréguliers des comptables de fait sont accompagnés de simulations ou de dissimulations.

### *B.- La reddition de leurs comptes à la Cour des comptes par les comptables de fait*

Comme les comptables de droit<sup>(1)</sup>, les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'Etat, le juge des comptes est la Cour des comptes.

De manière plus précise, aux termes de l'article 60XI de la loi du 23 février 1963, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous son contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doit, sans préjudice de poursuites devant la juridiction pénale, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Les mêmes principes s'appliquent aux personnes qui reçoivent ou manient directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la

---

(1) Les comptables publics de droit sont également appelés comptables patents.

caisse d'un organisme public et à celles qui, sans avoir la qualité de comptable public, procèdent à des opérations portant sur les fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Amenée à se prononcer sur de tels agissements, la Cour des comptes procède à plusieurs opérations successives, à l'occasion d'une procédure qui est essentiellement écrite, organisée conformément au principe du double arrêt ou jugement, qui permet de concilier l'absence des parties à l'audience avec le principe du contradictoire.

- En premier lieu, la Cour formule un arrêt provisoire permettant de notifier aux comptables de fait les charges relevées contre eux et leur enjoint de se justifier. Ainsi, cet arrêt provisoire :

- déclare une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, comptables de fait ; en application d'une jurisprudence constante, lorsqu'une même gestion de fait implique plusieurs coauteurs, ceux-ci sont déclarés solidairement tenus des obligations et responsabilités qui en résultent ;

- énonce les opérations constitutives de la gestion de fait, sans en fixer, en principe, le montant, sauf de manière purement indicative, afin de ne pas préjuger du règlement du compte ;

- impartit à toute personne déclarée comptable de fait un délai pour discuter la qualification, ou, à défaut, pour rendre le compte de sa gestion et remettre les fonds ou valeurs qu'il détiendrait encore entre les mains du comptable de droit compétent ; ce délai est, en pratique, de deux mois.

Une fois que l'arrêt déclaratif provisoire est notifié, celui qui est présumé le comptable de fait est tenu de répondre dans le délai qui lui est impartit. Il peut demander à compléter ses observations écrites par des observations orales présentées à l'audience, en vue de l'arrêt définitif.

- En deuxième lieu, la Cour rend un arrêt définitif qui statue sur la valeur des justifications produites et, en conséquence, confirme ou infirme la décision provisoire, ou rectifie ses premières conclusions. L'arrêt définitif a l'autorité de la chose jugée.

Dans cette situation, la Cour « alloue » le montant des dépenses en cause, puis arrête provisoirement la ligne de compte.

*C.- Le sens du vote du Parlement et de la reconnaissance d'utilité publique sollicitée*

La Cour des comptes a souhaité disposer d'une procédure permettant d'apurer et de régulariser rétroactivement les gestions de fait, et a ainsi pris l'habitude d'inclure dans l'arrêt définitif une injonction aux comptables de fait de deniers de l'Etat de produire une décision du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses en cause.

Cette reconnaissance ne règle pas le problème de la régularisation comptable, qui n'est pas du ressort du Parlement, mais du juge des comptes, c'est-à-dire de la Cour des comptes.

L'acte demandé au Parlement tend à reconnaître rétroactivement l'utilité publique des dépenses que les comptables de fait prétendent avoir effectuées dans l'intérêt de l'Etat. Il vaut, pour les ressources, autorisation d'encaisser des recettes, *a posteriori*, et, pour les charges, ouverture rétroactive de crédits.

Ainsi pourvue d'un fondement juridique équivalent à un budget propre, la gestion de fait peut alors faire l'objet de la régularisation comptable.

Survenant après l'exécution des dépenses, la reconnaissance d'utilité publique constitue également une approbation de ces dépenses.

Afin d'éviter tout risque de conflit, la vérification de la Cour précède ainsi l'examen du Parlement, lequel statue sur l'utilité publique des dépenses que la Cour a provisoirement allouées.

D'un point de vue formel, la reconnaissance d'utilité publique des dépenses de gestion de fait des deniers de l'Etat est accordée, comme toute autre autorisation budgétaire, par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, dans une loi de règlement, laquelle présente le caractère d'une loi de finances conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Par ailleurs, on rappellera qu'à défaut d'autorisation, la perception d'impôts, de droits ou taxes fiscales et parafiscales dans une gestion de fait constituerait une exaction, dont les auteurs répondraient non aux organismes publics mais aux parties lésées.

Quant aux dépenses, à défaut de reconnaissance d'utilité publique, elles ne peuvent être que rejetées par le juge des comptes, c'est-à-dire par la Cour des comptes, comme des dépenses payées sans autorisation préalable ou sans crédits.

Elles restent alors à la charge personnelle des comptables de fait conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

## **II.- Le cas d'espèce soumis au Parlement : la gestion de fait du Centre national de coopération des bibliothèques**

Au cours des années 1980, la bibliothèque publique de Massy a connu de profondes modifications. Un premier arrêté ministériel, daté du 12 janvier 1984, a procédé à son rattachement au ministère de la culture et de la communication, comme service extérieur de la direction du livre et de la lecture. Un deuxième arrêté ministériel, du 10 janvier 1986, lui a donné la dénomination de Centre national de coopération des bibliothèques publiques (CNCBP). Un troisième arrêté, du 5 mai 1987, a donné au ministère de la culture l'autorisation d'encaisser le prix des prestations fournies par le Centre.

Sur le plan financier, le CNCBP a été pourvu d'une régie d'avances par arrêté du 2 septembre 1986 et d'une régie de recettes par arrêté du 29 janvier 1990.

Néanmoins, antérieurement à la mise en place effective d'une régie de recettes, des recettes relatives à l'activité du CNCBP ont été encaissées par le biais de deux associations :

– l'Association pour la promotion et l'extension de la lecture (APPEL), d'avril 1988 jusqu'en 1990 ;

– l'association Bibliothèques en coopération, à partir d'août 1989 et jusqu'en 1990 également.

Pour l'APPEL, ces recettes ont consisté, notamment en droits d'inscription aux stages, participations aux journées d'études et produits des ventes de périodiques, catalogues et photocopies, ainsi que produits des locations d'expositions et de cassettes.

En ce qui concerne Bibliothèques en coopération, il s'agit de frais pédagogiques des stages et des produits provenant des journées d'études et opérations de formations sur place, des publications, de la location de films documentaires et expositions itinérantes ainsi que de la fourniture de photocopies.

La Cour des comptes a considéré que ces recettes étaient le résultat de l'activité du CNCBP et non des deux associations APPEL et Bibliothèques en coopération, puisque les moyens en matériel, locaux et personnels étaient pour l'essentiel financés sur les crédits du budget de l'Etat et a noté que ces recettes étaient d'une nature identique à celles qui devaient être encaissées par le régisseur des recettes du CNCBP, conformément à l'arrêté du 29 janvier 1990 créant une recette au sein de ce centre. La Cour a de plus observé qu'aucune recette n'avait été encaissée au budget de l'Etat au titre de l'activité du CNCBP, pendant la période d'intervention des associations, alors que celle-ci avait antérieurement donné lieu à des recettes budgétaires.

La Cour a ainsi jugé que les associations APPEL et Bibliothèques en coopération s'étaient immiscées sans titre dans l'encaissement des recettes de l'Etat, et devaient rendre compte de l'emploi de ces recettes.

Dans un premier arrêt du 11 septembre 1992, elle a déclaré provisoirement conjointement et solidairement comptables de fait, d'une part, l'un des deux anciens directeurs du CNCBP, M. Pascal Sanz et l'APPEL au titre des opérations pour lesquelles est intervenue cette dernière et, d'autre part, les deux anciens directeurs du CNCBP, MM. Pascal Sanz et Jean-François Bargout, chacun pour la part le concernant, ainsi que l'association Bibliothèques en coopération pour les opérations dans lesquelles celle-ci était intervenue.

Un deuxième arrêt, du 5 janvier 1994, a statué définitivement sur la qualité de comptable de fait des personnes précitées et, fixant provisoirement la ligne de compte, a demandé des justifications supplémentaires. Cet arrêt a également prévu, provisoirement, une amende d'un montant de 2.000 F, pour gestion de fait, à l'encontre de M. Pascal Sanz.

Par un troisième arrêt, du 22 mai 1995, que la Cour des comptes a fixé avec plus de précision, la ligne de compte, arrêt qui a, par ailleurs, précisé qu'il n'y avait pas lieu de condamner M. Pascal Sanz à une amende pour gestion de fait.

S'agissant des opérations pour lesquelles est intervenue l'APPEL, les comptes ont provisoirement été fixés ainsi qu'il suit :

- la recette a été admise pour 273.190,95 francs ;
- la dépense a été allouée pour 212.763,73 francs.

La différence entre les recettes et les dépenses, soit 60.427,22 francs correspond à une somme de 50.000 francs reversée à l'Association Bibliothèques en coopération et une somme de 10.427,22 francs reversée au Trésor public le 8 mars 1993.

Les dépenses ont essentiellement consisté en frais de déplacement, de restauration, de location et décoration de salles de sport, cotisations à des associations professionnelles et inscriptions à des journées d'études.

En ce qui concerne les opérations pour lesquelles est intervenue l'association Bibliothèques en coopération, la Cour des comptes a rejeté dans son arrêt du 22 mai 1995 une dépense de 6.000 francs correspondant à des avances sur rémunérations accessoires. La Cour a notamment relevé que les comptables de fait n'étaient pas habilités à consentir des avances sur rémunérations accessoires aux agents concernés puisqu'ils n'étaient pas chargés de payer leurs rémunérations principales et que ces rémunérations accessoires n'avaient, au surplus, aucun fondement légal, réglementaire ou contractuel. Elle a fixé provisoirement les comptes ainsi qu'il suit :

- la recette a été admise pour 560.045,47 francs, y compris les 50.000 francs reversés par l'APPEL ;
- la dépense a été allouée pour 340.863,75 francs.

La différence, soit 219.181,72 francs correspond à une somme de 216.257,56 francs, reversée au Trésor public le 8 mars 1993, et à une somme de 2.924,16 francs qu'il a été enjoint à M. Pascal Sanz et, solidairement avec lui, à l'association Bibliothèques en coopération de reverser dans la caisse d'un comptable du Trésor.

Aucune condamnation pour gestion de fait n'est intervenue puisque la Cour a levé, dans son arrêt de 1995, la condamnation provisoire prévue par celui de 1994 à l'encontre de M. Pascal Sanz.

Naturellement, les dépenses n'ont été admises que sous réserve de la reconnaissance de leur utilité publique par le Parlement, c'est-à-dire par l'autorité budgétaire compétente.

Cette gestion de fait ne soulevant aucune difficulté sérieuse, votre Rapporteur général vous propose d'adopter, sans modification, l'article 12, qui prévoit la reconnaissance d'utilité des dépenses comprises dans la gestion de fait de l'APPEL pour un montant de 212.763,73 francs et de celles relevant de la gestion de fait de l'association Bibliothèques en coopérative, pour un montant de 340.863,75 francs.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

\*  
\*       \*

*Article 13*

**Transport aux découverts du Trésor des résultats définitifs de 2000.**

Conformément au dernier alinéa de l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le dernier article de la loi de règlement récapitule le compte de résultat de l'année et autorise son transfert au compte permanent des découverts du Trésor, au sein de la comptabilité patrimoniale de l'Etat.

a) Le paragraphe I agrège les sommes suivantes, à transporter en augmentation des découverts du Trésor :

– l'excédent net des dépenses sur les recettes du budget général de 2000, de 192.293,09 millions de francs, inscrit à l'article 7, et qui constitue le solde des recettes arrêtées à l'article 2 et des dépenses arrêtées aux articles 3 à 6 du présent projet ;

– le résultat net du compte spécial du Trésor « *Pertes et bénéfices de change* », soldé chaque année, pour un montant de 2.014,67 millions de francs (article 9, paragraphe III, du présent projet) ;

– le montant du capital et des intérêts capitalisés afférents à des dettes remises aux pays les moins avancés, pour un total de 526,8 millions de francs, montant visé à l'article 9, paragraphe III ;

– le montant des pertes enregistrées par l'Etat à la suite des abandons des créances détenues sur la société nouvelle du journal *L'Humanité* (13 millions de francs) et sur l'Agence France-Presse (90 millions de francs), opérations d'un montant total de 103 millions de francs et visées à l'article 9, paragraphe III, également ;

– les pertes et profits sur engagements de l'Etat, dont le solde négatif atteint 4.418,3 millions de francs, suivant les développements de l'article 11 du présent projet ;

– la perte de 11.030,27 millions de francs constatée sur le compte d'avance n° 903-52 « *Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteurs* », à la suite de la suppression de cette taxe pour les véhicules des particuliers (article 9, paragraphe III).

L'ensemble de l'augmentation des découverts du Trésor présenté dans le présent projet de loi, s'élève à 210.386,13 millions de francs.

b) Le paragraphe II concerne les sommes transportées en atténuation des découverts du Trésor, à savoir :

– 4.201,15 millions de francs au titre du résultat net du compte d'affectation spéciale clos au 31 décembre 2000 (article 10 du présent projet) ;

– 45 millions de francs au titre de la régularisation d'une opération de 1999 ayant une incidence sur les découverts du Trésor pour tenir compte de ce que la moitié de l'abandon de créances de 90 millions au profit de l'Agence France Presse a déjà fait l'objet, par la loi de règlement du budget 1999, d'un transport en augmentation des découverts du Trésor, et éviter que l'opération précédemment mentionnée ne conduise à opérer deux fois le transport de la même somme en augmentation des découverts du Trésor.

c) Au total, par l'application du présent article, les découverts du Trésor seraient accrus de 206,14 milliards de francs, dont 192,29 milliards de francs résultant du budget général, contre 235,42 milliards de francs en 1999 (dont 215,24 milliards de francs au titre du budget général).

Le compte permanent des découverts du Trésor peut ainsi être complété par le résultat de 2000.

Il se présenterait dès lors de la manière suivante, au 31 décembre 2000.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AU COMPTE PERMANENT  
DES DÉCOUVERTS DU TRÉSOR  
PAR LE RÈGLEMENT DES COMPTES DE 2000**

*(en millions de francs)*

	<b>Découverts constatés</b>	<b>Atténuation des découverts</b>
1.- Période antérieure à 1840 .....	5	-
2.- Budgets de 1840 à 1870.....	20,9	15,8
3.- Budgets de 1871 à 1913.....	12,6	10,6
4.- Budgets de 1914 à 1938.....	3.572,9	2.063,1
5.- Budgets de 1939 à 1958.....	157.596,4	60.254,4
6.- Budgets de 1959 à 1989.....	1.452.433	150.903,7
7.- Budget de 1990.....	122.414,9	-
8.- Budget de 1991.....	115.865,8	1.191,1
9.- Budget de 1992.....	222.387,2	4.694,1
10.- Budget de 1993.....	312.313,2	83,8
11.- Budget de 1994.....	433.873,4	12.033,1
12.- Budget de 1995.....	338.488,7	199,4
13.- Budget de 1996.....	300.774,8	1.005,9
14.- Budget de 1997.....	272.749,0	837,9
15.- Budget de 1998.....	257.900,71	810,85
16.- Budget de 1999.....	245.769,87	10.345,5
Totaux .....	4.236.179	244.449,3
Montant net des découverts du Trésor	3.991.730	-
Projet de loi de règlement 2000 .....	210.386,13	4.246,1

Au total, les découverts du Trésor, actuellement égaux à 3.991,73 milliards de francs, seraient portés à 4.197,87 milliards de francs.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2000 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi			Propositions de la Commission
Article 1 <sup>er</sup>			Article 1 <sup>er</sup>
Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2000 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :			Sans modification.
<i>(En francs)</i>			
	Charges	Ressources	
<b>A.– Opérations à caractère définitif</b>			
<i>Budget général</i>			
Recettes <sup>(a)</sup> .....	1 896 754 155 038,78		
<i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts .....	- 368 207 770 900,87	1 528 546 384 137,91	
Dépenses ordinaires civiles .....	1 804 662 688 353,42		
<i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts .....	- 368 207 770 900,87	1 436 454 917 452,55	
Dépenses civiles en capital .....	103 156 919 091,79		
Dépenses militaires .....	181 227 633 540,64		
<b>Total pour le budget général</b> .....	<b>1 720 839 470 084,98(b)</b>	<b>1 528 546 384 137,91</b>	
Solde du budget général .....	192 293 085 947,07		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Recettes .....		38 458 908 928,97	
Dépenses ordinaires civiles .....	19 590 616 376,98		
Dépenses civiles en capital .....	16 726 229 889,33		
<b>Total pour les comptes d'affectation spéciale</b> .....	<b>36 316 846 266,31</b>	<b>38 458 908 928,97</b>	
Solde des comptes d'affectation spéciale .....		2 142 062 662,66	
<b>Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale)</b> .....	<b>1 757 156 316 351,29</b>	<b>1 567 005 293 066,88</b>	
<i>Budgets annexes</i>			
Aviation civile .....	8 837 090 336,31	8 837 090 336,31	
Journaux officiels .....	1 269 834 643,25	1 269 834 643,25	
Légion d'honneur .....	130 438 221,78	130 438 221,78	
Monnaies et médailles .....	1 324 361 200,31	1 324 361 200,31	
Ordre de la Libération .....	5 039 598,00	5 039 598,00	
Prestations sociales agricoles .....	97 779 500 521,90	97 779 500 521,90	
<b>Totaux budgets annexes</b> .....	<b>109 346 264 521,55</b>	<b>109 346 264 521,55</b>	
<b>Totaux des opérations à caractère définitif (A)</b> .....	<b>1 866 502 580 872,84</b>	<b>1 676 351 557 588,43</b>	
Solde des opérations à caractère définitif (A) .....	190 151 023 284,41		
<b>B.– Opérations à caractère temporaire</b>			
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>			
Comptes d'affectation spéciale .....	792 393,00	8 667 698,59	
Comptes de prêts .....	1 979 354 028,44	4 689 031 022,73	
Comptes d'avances .....	418 088 270 740,75	414 158 894 794,22	
Comptes de commerce (solde) .....	- 2 799 458 930,39		
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde) ..	»		
Comptes d'opérations monétaires (solde hors FMI) .....	2 490 312 899,68		
<b>Totaux des opérations à caractère temporaire (B)</b> .....	<b>419 759 271 131,48</b>	<b>418 856 593 515,54</b>	
Solde des opérations à caractère temporaire hors FMI (B) .....	902 677 615,94		
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A+B)</b> .....	<b>191 053 700 900,35</b>		
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC</b> .....	<b>191 222 422 632,81</b>		

(a) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (285 416 039 088,84 F) au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

(b) Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 2 089 047 240 985,85 F.

**Texte du projet de loi**

**Article 2**

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 2000 est arrêté à 1 896 754 155 038,78 F. La répartition de cette somme fait l'objet du tableau A annexé à la présente loi.

**Article 3**

Le montant définitif des dépenses ordinaires civiles du budget général de 2000 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau B annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
I.- Dette publique et dépenses en atténuation de recettes.....	625 692 112 322,26	4 513 329 069,74	427 219 423,48
II.- Pouvoirs publics.....	4 801 141 354,92	»	2 408 145,08
III.- Moyens des services.....	689 184 635 562,36	982 902 328,60	4 291 833 108,24
IV.- Interventions publiques.....	484 984 799 113,88	2 110 634 196,25	1 910 963 416,37
<b>TOTAUX .....</b>	<b>1 804 662 688 353,42</b>	<b>7 606 865 594,59</b>	<b>6 632 424 093,17</b>

**Article 4**

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 2000 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par ministère conformément au tableau C annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Investissements exécutés par l'Etat..	22 031 419 900,70	»	24,30
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	81 125 228 388,19	»	32,81
VII.- Réparations des dommages de guerre.....	270 802,90	»	0,10
<b>TOTAUX .....</b>	<b>103 156 919 091,79</b>	<b>»</b>	<b>57,21</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 2**

Sans modification.

**Article 3**

Sans modification.

**Article 4**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 5**

Le montant définitif des dépenses ordinaires militaires du budget général de 2000 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau D annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
III.- Moyens des armes et services .....	111 112 787 726,79	161 380 358,98	452 517 186,19
<b>TOTAUX .....</b>	<b>111 112 787 726,79</b>	<b>161 380 358,98</b>	<b>452 517 186,19</b>

**Article 6**

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 2000 est arrêté aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis conformément au tableau E annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des titres	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
V.- Equipement.....	68 594 893 023,24	0,83	0,59
VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	1 519 952 790,61	»	0,39
<b>TOTAUX.....</b>	<b>70 114 845 813,85</b>	<b>0,83</b>	<b>0,98</b>

**Article 7**

Le résultat du budget général de 2000 est définitivement fixé comme suit :

Recettes .....	1 896 754 155 038,78 F
Dépenses .....	2 089 047 240 985,85 F
Excédent des dépenses sur les recettes.....	192 293 085 947,07 F

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

**Propositions de la Commission**

**Article 5**

Sans modification.

**Article 6**

Sans modification.

**Article 7**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 8**

Les résultats des budgets annexes sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme il est dit au même tableau. Ces crédits sont répartis par budget conformément au tableau G annexé à la présente loi.

*(En francs)*

Désignation des budgets	Totaux égaux en recettes et en dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouverture de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés
Aviation civile .....	8 837 090 336,31	165 074 132,27	99 549 764,96
Journaux officiels.....	1 269 834 643,25	42 587 479,11	24 203 010,86
Légion d'honneur.....	130 438 221,78	3 934 770,31	3 668 728,53
Monnaies et médailles.....	1 324 361 200,31	104 319 758,97	263 283 717,66
Ordre de la Libération.....	5 039 598,00	1 383 585,90	469 397,90
Prestation sociales agricoles.....	97 779 500 521,90	2 459 254 138,45	271 753 616,55
<b>TOTAUX.....</b>	<b>109 346 264 521,55</b>	<b>2 776 553 865,01</b>	<b>662 928 236,46</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 8**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 9**

I. – Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 2000, aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits et les autorisations de découverts sont modifiés comme il est dit au même tableau et répartis par catégorie de comptes et ministère gestionnaire, conformément au tableau I, annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année 2000		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés	Autorisations de découverts complémentaires
<b>I.- Opérations à caractère définitif</b>					
Comptes d'affectation spéciale.....	31 968 852 405,53	33 814 739 306,34	32 681 477,91	5 646 981 802,38	»
	31 968 852 405,53	33 814 739 306,34	32 681 477,91	5 646 981 802,38	»
<b>II.- Opérations à caractère temporaire</b>					
Comptes d'affectation spéciale.....	792 393,00	8 667 698,59	»	246 924,00	»
Comptes de commerce ..	109 139 206 932,41	111 938 665 862,80	»	»	»
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers .....	»	»	»	»	»
Comptes d'opérations monétaires.....	24 292 184 731,53	9 310 903 027,87	»	»	69 053 293 183,38
Comptes de prêts.....	1 979 354 028,44	4 689 031 022,73	0,49	1 000 000,05	»
Comptes d'avances	418 088 270 740,75	414 158 894 794,22	38 565 596 060,60	2 777 325 319,85	»
<b>Totaux.....</b>	<b>553 499 808 826,13</b>	<b>540 106 162 406,21</b>	<b>38 565 596 061,09</b>	<b>2 778 572 243,90</b>	<b>69 053 293 183,38</b>
<b>Totaux généraux.....</b>	<b>585 468 661 231,66</b>	<b>573 920 901 712,55</b>	<b>38 598 277 539,00</b>	<b>8 425 554 046,28</b>	<b>69 053 293 183,38</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 9**

I. – Sans modification.

**Texte du projet de loi**

II. – Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2000, aux sommes ci-après et répartis par ministère conformément au tableau I annexé à la présente loi.

(En francs)

Désignation des catégories de comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2000	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire.....		7 415 801 888,07
Comptes de commerce.....	9 947 251,99	8 800 296 582,09
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	194 924 334,32	
Comptes d'opérations monétaires.....	71 067 962 373,88	14 440 934 360,72
Comptes de prêts.....	116 515 963 975,47	
Comptes d'avances.....	112 275 042 283,43	
<b>TOTAUX.....</b>	<b>300 063 840 219,09</b>	<b>30 657 032 830,88</b>

III. – Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 2001 à l'exception d'un solde débiteur de 2 014 669 190,50 F concernant les comptes d'opérations monétaires, d'un solde débiteur de 629 798 658,02 F concernant les comptes de prêts et d'un solde débiteur de 11 030 271 252,39 F relatif aux comptes d'avances qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

IV. – Le montant du plafond de remise dettes concernant le Fonds de conversion de Libreville autorisé à hauteur de 4 000 millions de francs par l'article 95 de la loi de règlement pour 1992 est ramené à 2 366,5 millions de francs.

**Article 10**

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 2000 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

**Propositions de la Commission**

II. – Sans modification.

III. – Sans modification.

IV. – Le montant du plafond de remise de dettes concernant le Fonds de conversion de Libreville autorisé à hauteur de 4 milliards de francs par l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 1992 (n° 92-1476 du 31 décembre 1992) est ramené à 2 366,5 millions de francs.

**(Amendement n° 1)**

**Article 10**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

(En francs)

Désignation	Opérations de l'année		Soldes au 31 décembre 2000		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Débit	Crédit	Ouvertures	Annulations
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>						
902-26-Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	4 347 993 860,78	4 644 169 622,63	»	4 201 148 273,34	»	4,22
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>4 347 993 860,78</b>	<b>4 644 169 622,63</b>	<b>»</b>	<b>4 201 148 273,34</b>	<b>»</b>	<b>4,22</b>

**Article 11**

**Article 11**

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 2000 à la somme de 4 418 301 645,36 F, conformément au tableau ci-après :

Sans modification.

(En francs)

Opérations	Dépenses	Recettes
<b>Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor</b>	4 289 285 687,45	
<b>Pertes et bénéfices de change</b>		
- pertes de change sur engagements	1 350 882,66	
- bénéfices de change sur emprunts à long terme		3 091 916 260,42
- bénéfices de change sur BTAN		140 253 063,80
- bénéfices de change sur opérations diverses		12 316 728,22
<b>Dotations aux amortissements - Charges financières</b>		
- dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations	19 804 225,60	
- dotations aux amortissements des décotes	6 323 989 548,51	
<b>Quote-part des primes sur emprunts et BTAN</b>		5 974 251 023,09
<b>Pertes et profits divers sur emprunts et engagements</b>		
- pertes sur emprunts à long terme	4 933 398 741,45	
- profits divers sur emprunts à long terme		1 952 518 000,81
- pertes sur BTAN	23 750 786,67	
- profits divers sur BTAN		196 996,03
- pertes diverses		
- profits divers		1 826 154,61
<b>TOTAUX</b>	<b>15 591 579 872,34</b>	<b>11 173 278 226,98</b>
<b>SOLDE</b>	<b>4 418 301 645,36</b>	

**Texte du projet de loi**

**Article 12**

Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 212 763,73 F et de 340 863,75 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 11 septembre 1992, 5 janvier 1994 et 22 mai 1995 au titre du ministère de la culture et de la communication.

**Article 13**

I. – Les sommes énumérées ci-après, mentionnées aux articles 7, 9 (III), 11 sont transportées en augmentation des découverts du Trésor :

- Excédent des dépenses sur les recettes du budget général de 2000 .....	192 293 085 947,07 F
- Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année.....	2 014 669 190,50 F
- Remises de dettes aux pays les moins avancés.....	526 798 658,02 F
- Abandon de créances .....	103 000 000,00 F
- Pertes et profits sur emprunts et engagements.....	4 418 301 645,36 F
- Perte sur le compte d'avances 903-52 « <i>Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur</i> ».....	1 030 271 252,39 F
<b>TOTAL I – augmentation des découverts du Trésor .....</b>	<b>210 386 126 693,34 F</b>

II. – La somme visée à l'article 10 et la régularisation mentionnée ci-après sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

- Résultat net du compte spécial clos au 31 décembre 2000 .....	4 201 148 273,34 F
- Régularisation d'une opération de 1999 ayant une incidence sur les découverts du Trésor .....	45 000 000,00 F
<b>TOTAL II – atténuation des découverts du Trésor .....</b>	<b>4 246 148 273,34 F</b>
<b>Total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II).....</b>	<b>206 139 978 420,00 F</b>

**Propositions de la Commission**

**Article 12**

Sans modification.

**Article 13**

Sans modification.

**ANNEXE I**

RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES  
AUX QUESTIONS POSÉES PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL



QUESTION N° 1

**LES DÉPASSEMENTS IRRÉGULIERS DE CRÉDITS**

a) La Cour des comptes fait état d'un dépassement de crédits page 53 de son rapport sur le chapitre 33-91 « Prestations sociales versées par l'État » du budget de l'enseignement scolaire, sous la rubrique « Utilisation irrégulière ou contestable des autorisations budgétaires ». Les crédits de prestations sociales étant évaluatifs, peut-on considérer qu'un tel dépassement est irrégulier ? Quelle est l'analyse de la Cour des comptes sur les causes des dépassements constatés sur ce chapitre en 1999 et 2000 ?

b) De façon plus générale, quelle est l'analyse de la Cour des comptes sur les dépassements et les annulations opérées sur les chapitres évaluatifs, pour les principales parties en cause (dette, charges sociales, frais de justice) ? Comment expliquer les écarts constatés par rapport aux crédits ouverts par les lois de finances ?

RÉPONSE

Les dépassements sur crédits évaluatifs ne sont pas irréguliers. En effet, ils sont prévus à l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui énumère de façon limitative les dettes de l'État qui sont imputées sur des crédits évaluatifs et qui prévoit également que, ponctuellement, d'autres dépenses peuvent être couvertes par des crédits de cette nature, dans la mesure où la loi de finances de l'année le prévoit explicitement dans un état spécifique annexé, en l'occurrence l'état F.

Les dépassements sur crédits évaluatifs sont cependant critiquables quand ils résultent de prévisions incertaines ou de carences dans la gestion des crédits. La Cour constate chaque année que trop de chapitres évaluatifs sont insuffisamment dotés au regard de besoins récurrents et prévisibles et réduisent d'autant la portée de l'autorisation budgétaire.

En outre, dans certains cas, on observe que les montants des dépassements sont très voisins d'année en année et, dans d'autres, que les sommes engagées sont sans commune mesure avec les dotations initiales constantes et chroniquement sous-évaluées.

Enfin, il est regrettable que les ajustements qui devraient s'imposer en amont, au stade de la prévision budgétaire, ne sont faits qu'en aval, lors du vote de la loi de règlement, donc bien après le terme de l'exécution budgétaire, par le biais d'ouvertures de crédits de régularisation.

**DÉPASSEMENTS SUR CRÉDITS ÉVALUATIFS DU BUDGET GÉNÉRAL – 1994-2000**

(en millions de francs)

Dépassements	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/ 1999 (en %)
Dette publique	3.38	2.41	2.41	1.69	2.10	1.81	640,7	- 64,7
Garanties diverses		5.70		4.97		3.14		- 100
Dépenses en atténuation de recettes	4.28	393,9	15.69	2.40	11.20	9.84	3.77	- 61,7
Pensions civiles et militaires et pensions d'invalidité des anciens combattants		241,9	454,7	652,3	233,5	160,4	382,0	138,2
Frais de justice et de réparations civiles	427,0	353,1	341,2	206,2	220,7	108,0	273,4	153,1
Cotisations et prestations sociales	1.28	273,0	2.33	964,0	867,9	613,6	488,8	- 20,3
Encouragements à la construction	14,9		489,6	2.73	101,3	-	1.21	
Fonds national de chômage	1.60	106,5	1.51	883,2	514,3	652,9	831,5	27,4
Divers	65,7	14,2	2,6		40,3	25,9	63,5	145,2
Total	11.79	16.02	23.24	14.67	15.29	16.36	7.66	- 53,2

Les dépassements relevés au chapitre 33-91 « Prestations sociales versées par l'État » du fascicule *enseignement scolaire* illustrent, pour partie, ce constat.

L'évolution des dotations et des dépenses du chapitre 33-91 de 1990 à 2000 montre qu'au cours de la période antérieure à 1997, il a été régulièrement doté des crédits nécessaires au paiement des charges correspondantes. Cette situation s'est détériorée à partir de 1997 et les ajustements successifs des dotations initiales, pourtant conséquents, opérés dès 1998 se sont avérés insuffisants pour couvrir les dépassements. Ceux-ci se sont élevés à 599 MF (91,32 M€) en 1997, 109 MF (16,62 M€) en 1998, 461 MF (70,28 M€) en 1999 et 105 MF (16,01 M€) en 2000.

Les principales causes de ces dépassements de niveaux variables sont liées à la progression de deux catégories de dépenses :

– au titre des prestations sociales : les dépenses concernant le revenu de remplacement du congé de fin d'activité ont augmenté de 14,4 % de 1999 à 2000, tandis que la charge liée aux congés de longue durée a progressé de 10,7% ;

– au titre des prestations familiales : la hausse des dépenses d'allocation parentale d'éducation est de 16,4 % entre 1999 et 2000.

De façon plus générale, les dépassements sur les chapitre 33-90 et 33-91 retraçant les dépenses de cotisations sociales et de prestations sociales versées par l'État se reproduisent chaque année, pour des montants variables qui, cependant, ont tendance à diminuer.

Outre les dépassements relevés sur le fascicule *enseignement scolaire*, qui s'établissent à un total de 177,7 MF (27,09 M€) sur les deux chapitres pour 2000, ceux constatés à la *défense* ont également été significatifs, puisqu'ils s'élèvent à 161 MF (24,54 M€) pour le seul chapitre 33-90.

Sur les dernières années, les dépassements nets pour la *défense* dans ce domaine ont été les suivants :

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000
33-91	0	32,3	5,7	161

Les dépassements constatés en 2000 ont permis au ministère d'honorer le paiement de 273 MF (41,62 M€) d'arriérés à l'ACOSS.

En effet, à la demande du ministre de l'emploi et de la solidarité et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, certains services du ministère de la défense ont dû effectuer des versements forfaitaires à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale au profit de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés au titre des militaires ayant quitté l'armée au cours de l'année 1999, sans droit à pension de retraite.

Pour ce qui concerne les dépassements sur crédits évaluatifs relatifs aux frais de justice et aux réparations civiles, qui figurent de façon explicite à l'article 9 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'année 2000 est marquée par l'inversion de la tendance à la baisse observée depuis 1994.

Les principaux dépassements en 2000 en valeur absolue sont observés sur les fascicules de l'*intérieur* (120,60 MF [18,39 M€]), des *services communs* du ministère de l'*équipement* (90,50 MF [13,80 M€]) et de l'*outre-mer* (31,90 MF [4,86 M€]). Tous trois font l'objet de sous-dotations récurrentes.

S'agissant de l'*intérieur*, l'augmentation des dépenses est, dans une proportion croissante, liés à l'indemnisation du préjudice causé par le refus de concours de la force publique pour l'inexécution d'une décision de justice.

Mais il surtout constaté que le ministère n'a pas été en mesure d'évaluer les risques contentieux en cours. L'ensemble des contentieux traités au niveau déconcentré ne fait pas l'objet d'un suivi centralisé. Certes, les dépenses de frais de justice ont un caractère imprévisible, mais l'examen rigoureux des risques contentieux en cours devrait, compte tenu de la durée des procédures, permettre une évaluation plus fine des dotations nécessaires. Manifestement, tous les moyens ne sont pas mis en œuvre actuellement pour évaluer le plus précisément possible les dotations initiales nécessaires.

Au budget des *services communs* du ministère de *l'équipement*, l'augmentation sensible des dépenses constatées sur le chapitre des frais de justice depuis 1998 résulte notamment de l'augmentation du nombre de contentieux en matière d'urbanisme et de voirie routière. Ce constat justifierait une revalorisation significative de la dotation initiale de ce chapitre et une évaluation systématique du risque contentieux.

A *l'outre-mer*, la problématique des préjudices survenus du fait de l'absence de recours à la force publique s'est doublé d'un contentieux spécifique, celui de l'indemnité compensatrice en matière d'enseignement primaire et d'aide médicale instauré par la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998. Ce contentieux représente 70% des fonds versés en 2000.

Enfin, les dépassements relevés au chapitre 37-72 « Frais judiciaires et réparations civiles » du fascicule *santé-solidarité* doivent être mentionnés. Les dotations initiales de ce chapitre sont fixées, depuis plusieurs années, à un montant invariant qui ne tient pas compte de l'évolution prévisible des dépenses. Et, en dépit d'un abondement systématique en loi de finances rectificative de fin d'année (68 MF [10,37 M€] en 2000), l'ajustement des crédits reste insuffisant.

Les charges de la dette figurent également au rang des opérations à caractère évaluatif énumérée par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Les écarts observés en matière de charges de la dette relèvent de cinq causes principales :

1° La date d'établissement des prévisions initiales constitue un facteur particulièrement sensible d'écarts en raison de l'impact de l'environnement économique et financier sur les charges d'intérêts. En effet, les prévisions de la loi de finances initiale N sont établies sur la base d'hypothèses arrêtées à l'été N-1 censées s'appliquer jusqu'à la fin de l'année N, soit un an et demi plus tard. Afin de tenir compte des fluctuations économiques et de l'amplitude des variations de taux d'intérêts, des corrections importantes sont observées en collectif de fin d'année mais elles s'avèrent là aussi parfois insuffisantes pour faire face aux écarts constatés sur les marchés financiers depuis la période d'établissement des prévisions du collectif en septembre.

2° Ces écarts peuvent être accrus par la politique de gestion active de la dette qui consiste notamment à bénéficier des opportunités de taux et de l'éventuelle aisance de trésorerie pour racheter des titres, en particulier au cours du dernier trimestre de l'année. Ces opérations génèrent des charges d'intérêts, non prévues, dans l'année du rachat au lieu des années ultérieures d'amortissement normal des titres.

3° L'année 2000 pourrait marquer un tournant dans l'enregistrement des charges diverses résultant de la gestion de la dette et des frais divers de trésorerie. En effet, d'une part, les opérations du FSC ont été reprises dans les écritures de la Banque de France dès 1999 et, d'autre part, le FSR ne détient plus aucune valeur du Trésor après avoir été totalement apuré en janvier 2000.

Cette cause d'écart structurel devrait donc disparaître en 2001.

4° L'évolution des encours des différents postes de la dette non négociable a un impact majeur sur le niveau de la charge d'intérêts : leur résorption progressive est source de réduction des écarts.

En effet, le transfert progressif des dépôts des CCP à une filiale de La Poste à partir de 2000, l'arrêt des émissions des bons du Trésor sur formules à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 et l'absence

de reprise de dette par l'Etat réduiront les écarts qui étaient dus essentiellement à la constatation de comportements individuels imprévisibles *ex ante*.

5° Des ajustements de fin d'exercice, non inscrits en loi de finances rectificative puisque réalisés en général dans les derniers jours précédant la clôture des comptes (fin janvier) donnent lieu à des écarts parfois substantiels notamment en matière de garanties. Ainsi 3 MdF (0,46 Md€) avaient été ouverts en loi de règlement pour 1999 afin de doter la Caisse centrale de réassurance des moyens de faire face aux nombreux dossiers de sinistres.

A titre d'illustration, la loi de finances rectificative pour 2000 a révisé, à la hausse, la charge initialement prévue pour la dette négociable (+1 150 MF). Ce montant constitue un solde entre l'ouverture de 1 600 MF (243,92 M€) sur les bons du trésor se répartissant à parts à peu près égales entre les BTAN et les BTF et l'annulation de 450 MF (68,60 M€) sur les OAT.

Cet ajustement technique habituel a été complété par la prise en compte de l'impact prévisible de l'important programme de rachat annoncé en juillet et portant sur 10 Md€ d'encours. Le coût de ce programme, estimé en loi de finances rectificative à 1 900 MF (289,65 M€) de charges supplémentaires sur les OAT, ramène l'allègement spontané de 2 350 MF (358,26 M€) à 450 MF (68,60 M€). S'y est ajouté le retard pris dans le rythme de diminution des avoirs des CCP déposés au Trésor et qui a conduit à majorer la charge des BTF.

\*  
\*      \*

La Cour ne peut qu'appeler à une plus grande précision dans l'élaboration des prévisions budgétaires des fascicules sur lesquels sont inscrits des crédits évaluatifs, afin que soit poursuivie la tendance globale à la baisse des dépassements observée en 2000.

QUESTION N° 2

**LA CHARGE DE L'APUREMENT DES AIDES FINANCÉES PAR LE FEOGA-GARANTIE**

La Cour des comptes constate un doublement en 2000 de la charge de l'apurement des aides financées par le FEOGA-Garantie (chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole », article 76), et souligne qu'une charge d'apurement élevée à ce titre pourrait résulter, dans les prochaines années, des constatations faites par la commission de certification des comptes des organismes payeurs de dépenses financées par le FEOGA-Garantie selon laquelle « *les comptes à transmettre à la Commission pour l'exercice financier 2000 n'ont pas les caractères d'intégralité, d'exactitude et de véracité requis* ».

- a) Quels dispositifs sont à l'origine des principales charges d'apurement ?
- b) Quelles sont les principales insuffisances du système de gestion et de contrôle des aides ?
- c) Comment améliorer l'information du Parlement sur ce plan ?

RÉPONSE

a) La charge résultant du refus d'apurement par les autorités européennes des aides payées par le FEOGA-Garantie a été de 1 052 MF (160,38 M€) en 1998, de 710 MF (108,24 M€) en 1999 et de 1 519 MF (231,57 M€) en 2000.

Pour 2001, la plus grande partie de l'apurement est arrêtée par la commission européenne et les montants refusés à la charge du budget de l'Etat devraient être d'environ 500 MF (76,22 M€), sous réserve des procédures de contradiction et de conciliation prévues par les règlements.

La cause principale de la charge d'apurement de l'exercice 2000 est l'insuffisance des contrôles exercés sur le paiement des aides. En conséquence, un pourcentage de paiements jugés mal contrôlés (et non le reversement d'aides irrégulièrement payées) est laissé à la charge de l'Etat à titre de sanction. Par exemple, une sanction de 650 MF (99,09 M€) correspondant à 5 % des restitutions payées de 1995 à 1998, a été infligée à l'Etat en raison du caractère jugé partiel des contrôles douaniers sur les exportations de produits agroalimentaires pendant ces années. Une sanction de 398,40 MF (60,74 M€) a été mise à la charge de l'Etat en raison de la non conformité des contrôles sur les cultures arables de 1995 à 1997 (paiements précédant l'expertise des anomalies détectées lors des contrôles administratifs) et une autre sanction de 210,30 MF (32,06 M€) en raison du système de contrôle jugé insuffisant sur les vaches tatouées.

De plus, 135,60 MF (20,67 M€) d'aides payées ont été rejetées pour négligence dans le recouvrement de restitutions indûment payées par l'office interprofessionnel de la viande et de l'élevage (OFIVAL). Cette somme correspond au montant des aides indues.

La commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) a en effet refusé de certifier, dans les termes rappelés par la commission des finances, les primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes en 2000. Ce refus peut entraîner dans l'avenir une charge d'apurement importante puisque les primes payées en 2000 dépassent les 5,5 MdF (0,84 Md€). Cependant, il convient de noter que l'avis de la CCCOP ne repose pas sur la constatation d'erreurs dans le paiement de ces aides, d'ailleurs les seules retracées dans le budget de l'Etat et appuyées de pièces justificatives contrôlées par les trésoriers payeurs généraux, mais d'une extrapolation d'un risque maximal d'erreur.

A la suite de ce refus de la CCCOP, le Gouvernement a décidé de confier à l'OFIVAL le paiement de ces primes à partir du 15 octobre 2002.

*b)* Les insuffisances du système de gestion et de contrôle des aides peuvent être résumées ainsi. Les offices agricoles et le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), organismes payeurs de droit, n'exercent pas les tâches d'instruction des demandes d'aides, de contrôle préalable à la dépense, d'ordonnancement et de liquidation qui sont imparties aux organismes payeurs par la réglementation européenne. Ces tâches sont exécutées par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, mieux réparties sur le territoire et connaissant mieux les exploitations aidées, mais qui n'ont pas la qualité d'organismes payeurs. Une telle situation a de nombreux inconvénients, en particulier en matière de contrôle dans la mesure où les organismes payeurs n'ont ni les moyens ni les pouvoirs de contrôler les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

De plus, le règlement des restitutions donne lieu au paiement d'avances qui ne sont pas régularisées par la présentation des pièces justificatives dans les délais imposés par les règles européennes. La connaissance de ces avances, réputées indues dès lors que les justifications des exportations ne sont pas produites dans les délais (dix-huit mois), est insuffisante puisque les offices agricoles ne tiennent pas un registre des débiteurs, pourtant imposé par les règles européennes et aussi, sous une autre forme, par le règlement général sur la comptabilité publique. Quant aux récupérations des avances indues, elles sont exagérément tardives et souvent entravées par des contentieux provoqués par les bénéficiaires comme par le refus des banques de régler les cautions de garantie.

*c)* L'individualisation des charges d'apurement en loi de finances rectificative serait de nature à permettre au Parlement d'être informé des sanctions prises par les autorités européennes à l'encontre du dispositif national de paiement des aides à l'agriculture.

Enfin, il faut rappeler que la Cour transmet régulièrement aux commissions des finances du Parlement les rapports particuliers sur les offices agricoles et les référés adressés aux ministres, avec les réponses de ces derniers, documents dans lesquels est dénoncé le non-respect par les organismes payeurs des procédures de règlement et de contrôle des aides européennes à l'agriculture.

QUESTION N° 3

**LE COÛT DU NON-RESPECT D'OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES**

La Cour peut-elle fournir des éléments sur le coût pour le budget de l'Etat, depuis cinq ans, des amendes et astreintes prononcées à l'encontre de la France pour non-transposition ou non-respect de dispositions communautaires ?

RÉPONSE

**1. L'état des procédures**

Il convient tout d'abord de rappeler que depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne le 1<sup>er</sup> novembre 1993, l'article 228 TCE (ex-article 171) prévoit la possibilité, pour la Commission européenne, de proposer et pour la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), d'imposer une sanction financière à l'encontre d'un Etat membre n'ayant pas exécuté un arrêt aux termes duquel la Cour aurait constaté un manquement à une des obligations découlant du traité. La décision de la Cour de Justice ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure d'avis motivé dont la Commission a l'initiative.

L'astreinte constitue une sanction financière plus lourde qu'une amende, car elle introduit une notion de pénalité de retard. Elle est modulée en fonction de la capacité contributive de l'Etat membre concerné et de la nature du manquement. Pour la France, l'astreinte quotidienne pourrait être comprise entre 10 530 € et 631 771 € (soit 69 072 FRF et 4 144 146 FRF) selon le barème publié au JOCE (1997-C 63).

Les juridictions internes peuvent aussi tirer les conséquences de l'existence d'un recours en manquement engagé devant la Cour de Justice. Il a ainsi été jugé que l'inexécution d'un arrêt de la CJCE constatant un manquement engageait la responsabilité de l'Etat condamné. Celui-ci est alors tenu de réparer le préjudice subi (Cass. Com. 21-2-1995, Sté United Distillers : RJF 4/95 n° 689).

A ce jour, seule la Grèce a été condamnée par un arrêt de la Cour de Justice du 4 juillet 2000 à propos d'une décharge publique en plein air en Crète qui n'était pas conforme à la directive sur les déchets. Le premier arrêt de la Cour datait du 7 avril 1992 (affaire C-45/91). L'astreinte qui était fixée à 20 000 € (131 191,40 FRF) par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires a elle-même été liquidée.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, la France était sous le coup de deux condamnations susceptibles de conduire au versement d'une astreinte. Elle a pu, depuis lors, éteindre les procédures en prenant les mesures législatives ou réglementaires nécessaires.

La première concernait la non-exécution de l'arrêt rendu le 25 novembre 1999 (affaire C-696/98) par lequel la Cour avait constaté la mauvaise application de la directive 92/43 « Habitats » dans le marais poitevin. Il s'agissait plus précisément du non-respect du classement des ortolans comme espèce protégée. Un arrêté interministériel a finalement été pris au début de l'année 2001.

La seconde est allée beaucoup plus loin. Elle concernait un recours en manquement pour non-exécution de l'arrêt rendu le 13 mars 1997 (affaire C-197/96), la France ayant maintenu dans l'article L. 213-1 du code du travail une interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie, contrairement à l'article 5 § 1 de la directive 76/207 du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle et les conditions de travail. La requête de la Commission, adressée à la Cour de Justice le 16 juin 1999, portait sur une astreinte journalière de 142 425 € (934 246,76 FRF). La CJCE a accepté de suspendre la procédure, une première fois, jusqu'au 30 novembre 2000 et une seconde fois, jusqu'au 30 avril 2001.

Le Gouvernement a déposé, le 30 octobre 2000, un amendement à une proposition de loi parlementaire que le Sénat a rejeté en première lecture. L'amendement a été accepté en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, le 28 novembre 2000. Le Sénat a été saisi en deuxième lecture en décembre 2001. La loi n° 2001-397 a été promulguée le 9 mai 2001 au moment où l'avocat général s'apprêtait à rendre ses conclusions.

Au 31 décembre 2000, la répartition entre Etats membres des 100 arrêts de la Cour prononcés pour manquement aux obligations résultant du traité et non encore exécutés se présentait comme suit : Belgique 12 ; Allemagne 18 ; Espagne 5 ; France 27 ; Irlande 7 ; Italie 15 ; Luxembourg 6 ; Pays-Bas 1 ; Autriche 1 ; Portugal 5 ; Royaume-Uni 3. La France se place ainsi à la première place de ce classement peu glorieux loin devant l'Allemagne et l'Italie.

Sur ce total de 27 dont les deux menaces de condamnation précédemment évoquées, dix affaires faisaient, à fin juin 2001, l'objet d'une instruction par la Commission (1). Mais la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire devrait fortement limiter les risques de condamnation au versement d'astreintes.

## 2. Les conséquences budgétaires

Le coût pour le budget de l'Etat, depuis cinq ans, des amendes et astreintes prononcées à l'encontre de la France pour non-transposition ou non-respect des dispositions communautaires est donc nul.

Mais la question n'est pas du tout théorique, car la France pourrait être condamnée à verser une astreinte si elle continue à tarder à mettre en œuvre les arrêts rendus par la CJCE. On peut compter sur la Commission pour montrer qu'elle sait se montrer plus exigeante vis-à-vis des grands Etats membres que des petits.

Dans ce cas, les charges d'astreintes seraient imputées sur le fascicule budgétaire du ministère responsable de la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour de Justice et au chapitre 37-91 « Frais de justice et réparations civiles ». Dans l'hypothèse où il ne serait pas possible d'imputer la responsabilité à un ministère déterminé, il est vraisemblable que les crédits du chapitre 37-91 inscrits au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie seraient alors sollicités, comme cela a été le cas pour les frais de justice engagés et les réparations prononcées à la charge de l'Etat à la suite de la catastrophe de Furiani.

Les retards de transposition des directives communautaires et les procédures en manquement justifient un suivi interministériel d'autant plus attentif que les risques budgétaires sont loin d'être négligeables.

---

(1) Ce sont l'arrêt du 11 mai 2000 sur la fiche signalétique sur les nouveaux contrats d'assurance, l'arrêt du 11 juin 1991 sur la taille minimale des poissons, l'arrêt du 8 juillet 1999 sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale, l'arrêt du 12 février 1998 sur les médicaments homéopathiques vétérinaires, l'arrêt du 15 octobre 1998 sur les médicaments vétérinaires, l'arrêt du 18 mars 1999 sur la conservation des oiseaux sauvages dans l'estuaire de la Seine, l'arrêt du 6 avril 1999 sur la non-transposition de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil concernant la protection des habitats de la faune et de la flore sauvage, l'arrêt du 7 mai 2000 sur la protection des jeunes au travail, l'arrêt du 23 mars 2000 sur les explosifs à usage civil et l'arrêt du 13 juillet 2000 sur le cabotage maritime. Quatre autres affaires pourraient, à bref délai, être ajoutées à cette liste : l'arrêt du 7 décembre 2000 sur l'application de la directive « oiseaux » dans les Basses Corbières, l'arrêt du 7 décembre 2000 sur les dates de chasse, l'arrêt du 23 novembre 2000 sur la transposition de la directive relative aux normes et signaux de télévision et l'arrêt du 23 novembre 2000 sur la non-transposition de la directive 97/68 sur les émissions de particules polluantes des engins mobiles non routiers.

QUESTION N° 4

**LES DÉPENSES D'ACTION INTERNATIONALE**

La Cour relève, pages 64 et 81 de son rapport, à la fois la progression des dépenses d'action internationale et l'insuffisance des dotations en loi de finances initiale pour couvrir l'augmentation des dépenses de participation à divers fonds internationaux.

La Cour peut-elle récapituler les contributions obligatoires de la France aux différentes organisations internationales et les dettes à ce titre ?

RÉPONSE

1. Au budget des affaires étrangères, la dotation initiale du chapitre 42-31 « Participation de la France à des actions internationales – contributions obligatoires » en 2000 s'élevait à 3 138 MF (478,39 M€), inférieure de 19 MF (2,90 M€) à celle de l'année précédente. Cette diminution était motivée en particulier par une baisse escomptée du coût des opérations de maintien de la paix.

Dès le 6 février 2000, dans une correspondance adressée à la direction du budget, la direction des affaires budgétaires et financières du ministère des affaires étrangères évaluait l'insuffisance de dotation à 1 049 MF (159,92 M€). L'essentiel du déficit tenait aux éléments suivants :

– la forte augmentation du coût des opérations de maintien de la paix entre 1999 et 2000, qui passent de 60 M\$ en 1999 à 205 M\$ en 2000. Cette progression tient à la mise en œuvre de nouvelles opérations (MINUK/Kosovo pour 58 M\$, MINUTO/Timor pour 56 M\$, MONUC/Congo pour 17 M\$) et au renforcement d'autres opérations comme la MINUSIL/Sierra Leone pour 38 M\$, que ne compense pas l'achèvement de certaines opérations comme celles de la MONUA Angola et de la MINURCA/République Centrafricaine ;

– la hausse de la contribution à l'OSCE, qui passe de 17 MF à 125 MF.

Par ailleurs, la valeur du dollar retenue lors de l'élaboration du budget était de 5,83 F. En décembre 2000, le taux de chancellerie était de 7,50 F. En conséquence, plus les règlements étaient tardifs en cours d'année, plus ils coûtaient aux finances publiques.

Les abondements effectués en cours de gestion n'ont pas été à la mesure des besoins ; les ouvertures autorisées en fin d'exercice sont intervenues trop tard pour honorer les dettes :

1° Un premier abondement par ouverture de crédits en collectif de printemps de 140 MF (21,34 M€) ;

2° Un second abondement en fin d'année, dont 90 MF (13,72 M€) par décret de virement et 940 MF (143,30 M€) par ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

En conséquence, le chapitre 42-31 a été doté en 2000 de la manière suivante :

	<i>(en millions de francs)</i>	<i>(en millions d'euros)</i>
<b>Dotation initiale</b>	<b>3.138</b>	<b>478</b>
Reports 1999	233	35
Collectif de printemps	140	21
Collectif de fin de gestion	940	143
Transferts et virements	91	14
<b>Crédits ouverts</b>	<b>4.541</b>	<b>692</b>

La liste complète des organisations internationales dont la France restait débitrice au 31 décembre 2000 au titre des contributions obligatoires figure en annexe, avec le détail des sommes dues. Ce document a été établi par la direction des affaires financières et budgétaires du ministère des affaires étrangères.

Les crédits ouverts en loi de finances rectificative ont permis de procéder dès le 3 janvier 2001 à l'ordonnancement des crédits correspondant à la totalité des contributions encore dues par la France en 2000.

Enfin, il convient de préciser que, du fait de la forte hausse du dollar non prise en compte lors de l'élaboration du budget et en dépit des augmentations de crédits intervenues en loi de finances initiale, le montant de l'insuffisance du chapitre devrait être du même ordre de grandeur en 2001 (plus de 1 MdF, soit 150 M€) mais être concentré sur les organisations de maintien de la paix, les contributions aux budgets ordinaires des organisations internationales étant déjà versées.

2. Au budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, le chapitre 68-04 « Participation à divers fonds internationaux » a vu ses dépenses progresser fortement : 3 152 MF en 2000 contre 2 430 MF en 1999. Doté initialement de 2 000 MF de crédits de paiement, et bénéficiant de reports à hauteur de 1 401 MF, le chapitre a été abondé de 552 MF en loi de finances rectificative afin de prendre en compte notamment les opérations suivantes : participations de la France au fonds pour le sarcophage de Tchernobyl (155 MF en AP et CP) et au fonds fiduciaire FMI-FRPC (175 MF en AP et CP) ; abondement du fonds d'assistance technique de la BID suite au retrait français de la banque des Caraïbes (88 MF en AP et CP), ajustement de la participation française à la nouvelle reconstitution du Fonds asiatique de développement (55 MF en AP et 29 MF en CP) dont la négociation s'est achevée en septembre 2000, ajustement des versements au Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et au Protocole de Montréal (75 MF de CP), ajustement des versements aux fonds d'assistance technique de la Banque mondiale et de la BERD (10 MF en AP et 30 MF en CP).

3. Au budget des Charges communes, le chapitre 68-02 « Participation de la France au Fonds Européen de Développement » a fait l'objet d'une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2000 de 1 283 MF, soit un montant voisin des crédits ouverts en loi de finances initiale. Cette situation s'explique par le fait que le dénouement de la convention de LOME IV bis n'avait pas été pris en compte dans la loi de finances initiale pour 2000 alors même que l'expiration de cette convention en mars 2000 était connue et que cette échéance ne pouvait manquer de provoquer la mobilisation de la créance de 3 200 MF détenue sur la France. Dans le cadre de la gestion du compte spécifique du STABEX, la France avait en effet préféré depuis 1998, comme le règlement du STABEX l'y autorisait et compte tenu de la trésorerie abondante de ce compte, transformé sa contribution annuelle en une dette ouverte et génératrice d'intérêts. Les crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2000 et les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2001 devraient permettre de couvrir en 2001 l'apurement de la dette de 3 200 MF accumulée mais pourraient ne pas suffire à couvrir en outre les appels de contribution 2001, au titre du compte courant, du Fonds Européen de Développement.

**ORGANISATIONS INTERNATIONALES POUR LESQUELLES LE VERSEMENT  
DE LA CONTRIBUTION OBLIGATOIRE FRANCAISE  
A ÉTÉ RETARDÉ EN GESTION 2000**

*(en francs)*

<b>Décrets de virement (ordonnancement des crédits le 12 décembre 2000)</b>		
<b>Article 10</b>	OMC - solde	28.202.929
	ONUDI – 1 <sup>er</sup> acompte	14.426.475
	OMM	17.370.594
<b>Article 20</b>	OSCE – 1 <sup>er</sup> acompte	29.999.997
	<b>Sous-total (1)</b>	<b>89.999.995</b>
<b>Crédits LFR (ordonnancement des crédits le 3 janvier 2001 excepté pour la MINUSIL)</b>		
<b>Article 10</b>	<b>OMP</b>	
	FNUOD	2.539.990
	MINUHB	34.364.206
	MINUK	48.219.054
	MINURCA	2.393.133
	MINURSO	9.521.789
	MINUTO	11.791.623
	ATNUTO	178.539.497
	MONUA	4.065.425
	MONUC	58.296.176
	MONUG	8.841.914
	MONUIK	4.354.629
	MINUSIL – 1 <sup>ère</sup> tranche	104.662.563
	MINUSIL – 2 <sup>ème</sup> tranche	91.238.690
		<i>(ordonnancement le 17 avril 2001)</i>
	UNFICYP	5.740.293
	<b>Système onusien</b>	
	ONUST	8.414.464
	ONUDI – part en USD	8.388.934
	ONUDI – part en euros	17.956.823
	AIEA – part USD	40.443.467
	AIEA – part SA	24.358.156
	TPI Yougoslavie	43.755.348
	TPI Rwanda	39.228.842
	2 <sup>nd</sup> e conférence armes inhumaines	112.393
<b>Article 20</b>	OCDE – pensions	22.199.277
	OMD	4.040.593
	UEO – solde & EMCP	11.206.376
	OSCE – solde	22.371.013
	OSCE – centre prévention conflits	34.913
	OSCE – groupe consultatif commun	965.427
	OSCE – ciel ouvert	619.556
<b>Article 51</b>	ESO – solde	21.649.838
	Programme COST	310.574
<b>Article 53</b>	CERN – impôt	51.231.750
<b>Article 54</b>	OTAN – solde & avance 2001	31.608.063
	Union cancer	384.627
	Organisation du café	1.382.724
	Poids et Mesure	5.522.356
	Commission thons océan indien	522.801
	<b>Sous-total (2)</b>	<b>921.277.298</b>
	<b>TOTAL GENERAL (1) + (2)</b>	<b>1.011.277.293</b>

QUESTION N° 5

**LE PROGRAMME « NOUVEAUX SERVICES - NOUVEAUX EMPLOIS »**

La Cour constate la disproportion existant entre les dotations initiales du chapitre 44-01 « Programme nouveaux services-nouveaux emplois » et le volume des consommations prévisibles et vérifiées de l'exercice (pp. 73 et 218).

La Cour peut-elle récapituler les hypothèses d'entrées dans le dispositif et de sorties de celui-ci ayant fondé la fixation des dotations initiales et faire part de son appréciation à son égard ?

**RÉPONSE**

Les dotations inscrites en lois de finances initiales au chapitre 44-01 du ministère de l'emploi et de la solidarité ont été calculées en faisant l'hypothèse de la création de 100 000 emplois jeunes au cours de chacune des années 1998 et 1999 et de 60 908 emplois jeunes en 2000.

En 1998 et 1999 et 2000, le nombre total des embauches s'est bien situé aux alentours des prévisions de nombre de créations de postes. Toutefois, l'importance relative des départs anticipés, et des remplacements sur un même poste, conduit à constater que le nombre de présents en moyenne au cours de l'exercice est très significativement inférieur au nombre d'embauches en flux cumulé. Le tableau ci-après l'établit. Il reprend des données publiées par la DARES émanant du CNASEA (hors DOM), et des ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale.

<b>Exercices</b>	<b>Prévisions de créations de postes au cours de l'exercice</b>	<b>Embauches constatées au cours de l'exercice (flux annuel)</b>	<b>Embauches totales (flux cumulé)</b>	<b>Moyenne des personnes présentes dans le programme au cours de l'exercice</b>
1998	100.000	101.780		64.738
1999	100.000	91.859	193.639	146.588
2000	60.908	72.306	265.945	186.656

Alors que 260 908 créations de postes étaient attendues sur l'ensemble de la période, et qu'il était évidemment envisagé que tous soient pourvus, seuls 186 656 jeunes étaient présents en moyenne au cours de l'exercice 2000 (même si, à un moment ou un autre, 265 945 jeunes au total avaient été recrutés).

Ce constat est un facteur important d'explication du décalage entre crédits inscrits en LFI et dépenses mandatées à partir du chapitre 44-01. Sur la période 1998-2000, les crédits inscrits se sont élevés à 43 MdF (6,56 Md€) et les mandatements à 38,52 MdF (5,87 Md€).

La Cour s'est plus particulièrement attachée au suivi des flux financiers entre l'Etat et le CNASEA pour le paiement de l'aide au poste assuré par cet établissement public au bénéfice des emplois jeunes dans les collectivités publiques et les associations de métropole.

Le tableau ci-après indique les prévisions, faites en début d'exercice, de nombre total d'entrées dans la partie du dispositif gérée par le CNASEA, le nombre effectif d'entrées de l'exercice constaté ex-post et le nombre de présents au dernier jour de l'exercice.

<b>Exercices</b>	<b>Prévisions de nombre d'entrées pour l'exercice</b>	<b>Nombre d'entrées constatées pendant l'exercice</b>	<b>Nombre de salariés présents au 31 décembre</b>
1998	88.884	59.499	58.301
1999	87.000	63.030	101.304
2000	50.030	57.234	125.614
Ensemble période	225.914	179.763	—

Au cours des gestions 1998 et 1999, le ministère de l'emploi a, à diverses reprises, reconsidéré en baisse ses prévisions d'entrées dans la partie du dispositif gérée par le CNASEA pour tenir compte des résultats constatés au cours des mois précédents et a, de ce fait, été conduit à réduire, relativement au moins, le montant de ses versements mensuels au CNASEA.

Il reste qu'au terme de chacun de ces deux exercices, les versements au CNASEA ont excédé les paiements effectués par cet établissement public. Ces excédents de trésorerie ont été conservés par le CNASEA. Ils ont ensuite été résorbés à la fin 2000, puisqu'au cours de ce dernier exercice les entrées ont été plus nombreuses que prévues et que leur coût a donc dépassé les estimations initiales du ministère.

Au terme de la période 1998-2000, les relations financières entre l'Etat et le CNASEA apparaissent exactement équilibrées. Mais ceci n'est que la résultante de gestions annuelles successives se clôturant par des déséquilibres de sens contraires.

QUESTION N° 6

**LE RÉGIME BUDGÉTAIRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES**

La Cour peut-elle récapituler les différents budgets de rattachement des « autorités administratives indépendantes » et les modalités de fixation des crédits affectés à ces organismes ?

RÉPONSE

Les autorités administratives indépendantes (AAI) se caractérisent par leur capacité, en tant qu'organes administratifs – donc distincts des juridictions –, à agir au nom de l'Etat sans être subordonnées au Gouvernement. A ce titre, elles bénéficient de garanties d'indépendance particulières.

Pour autant, les AAI ne constituent pas une catégorie juridique établie. Après avoir utilisé la qualification d'autorité administrative indépendante, pour la première fois, en 1978, en créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le législateur l'a depuis lors appliquée à dix autres instances aujourd'hui existantes. Pour sa part, le juge constitutionnel en a usé dans deux autres cas. Toutefois, la doctrine s'accorde pour recenser actuellement au moins une trentaine d'AAI.

Leurs statuts, comme leurs missions, leurs pouvoirs ou leur organisation, sont d'une grande diversité.

La même hétérogénéité prévaut en matière de régime et de pratique budgétaires, avec un large éventail de situations et peu de normes spécifiques, voire même communes.

**I. – LES AUTORITÉS CONCERNÉES**

La notion d'AAI est une construction novatrice aux contours encore discutés. Selon la plus ou moins large acception retenue, l'effectif considéré peut varier d'une trentaine à quarantaine.

A s'en tenir ici, par commodité, à la liste dressée par le Conseil d'Etat dans son dernier rapport public <sup>(1)</sup>, les AAI seraient aujourd'hui au nombre de trente-quatre, sur la base de la classification suivante en trois groupes :

– treize AAI qualifiées comme telles par le législateur (11) ou le Conseil constitutionnel (2, signalées ci-après par un \*) :

- . la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- . le Médiateur de la République ;
- . le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE) ;
- . le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- . la Commission de contrôle des campagnes électorales et des financements politiques\* (CCFP) ;
- . la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ;
- . la Commission des opérations de bourse (COB) ;
- . l'Autorité de régulation des télécommunications\* (ART) ;
- . la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) ;
- . le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPCD) ;
- . l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) ;
- . le Défenseur des enfants ;

---

(1) Rapport public 2001 du Conseil d'Etat, La Documentation Française, pages 251 à 462.

. la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ;

– dix-sept AAI qualifiables comme telles au regard des critères ressortant de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine :

. la Commission centrale permanente, compétente en matière de bénéficiaires agricoles, prévue à l'article 1652 du code général des impôts ;

. la Commission paritaire des publications et agences de presse ;

. le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse ;

. la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République ;

. la Commission des sondages ;

. la Commission des infractions fiscales ;

. le Bureau central de tarification (BCT) prévu à l'article L. 243-4 du code des assurances ;

. le Médiateur du cinéma ;

. la Commission bancaire (CB) ;

. le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) ;

. la Commission des participations et des transferts (CPT) ;

. le Conseil de la concurrence ;

. la Commission de contrôle des assurances (CCA) ;

. la Commission dite de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCMIP) ;

. la Commission nationale d'équipement commercial (CNEC) ;

. le Conseil de discipline de la gestion financière (CDGF) ;

. la Commission de régulation de l'électricité (CRE) ;

– quatre AAI qualifiables comme telles au regard des mêmes critères, mais «après hésitation» :

. la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;

. la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC) ;

. la Commission pour la transparence financière de la vie politique ;

. le Conseil des marchés financiers (CMF).

Ces institutions éminemment variées se distinguent par des différences nombreuses et marquées, notamment :

– de statut juridique, puisque certaines instances relèvent d'une personne morale distincte de l'Etat (par exemple, la Commission bancaire, rattachée à la Banque de France), voire de droit privé (le Conseil des marchés financiers) ;

– de missions, tantôt de régulation (COB, CSA, ART, CRE, Conseil de la concurrence, CB, CCA, *etc.*), tantôt de médiation (Médiateur, Médiateur du cinéma, Défenseur des enfants, *etc.*), tantôt de protection des libertés publiques (CNIL, CADA, CNIS, *etc.*), de garant de l'impartialité de la puissance publique (CNDS, Commission des sondages, Commission des infractions fiscales, *etc.*) ou encore d'évaluation (CNE), d'expertise ou de contrôle (CSC, ACNUSA) ;

– de pouvoirs, au minimum d'avis, mais, dans certains cas, de sanction, ou encore de recommandation, mais aussi parfois d'autorisation, d'injonction ou de réglementation ;

– de composition et de désignation des collègues, d'organisation interne ou de prérogatives des ministres à l'égard des autorités concernées ;

– et tout autant de taille, le CSA ou la COB employant plus de deux cents personnes quand certaines commissions disposent tout au plus que de quelques agents, parfois à temps partiel.

## II. – LES AAI NON GÉRÉES PAR L'ETAT (6)

A une exception près (le Conseil des marchés financier), les AAI ne sont pas dotées de la personnalité morale. La grande majorité d'entre elles sont des entités administratives internes à l'Etat. Néanmoins, quelques-unes sont intégrées ou adossées à une personne morale distincte.

Elles sont six à recevoir ainsi l'essentiel de leurs moyens, non pas de l'Etat, mais d'un autre organisme.

Cette configuration ne fait pas obstacle à ce que les autorités en cause agissent au nom de l'Etat, dans un cadre et selon des règles fixés par lui.

Tel est le cas, en premier lieu, de la **Commission bancaire** et du **Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement**, tous les deux situés dans l'orbite de la Banque de France. Leurs moyens de toute nature, notamment en personnel, sont fournis par la Banque, sans remboursement de l'Etat.

La Commission bancaire emploie environ 500 agents, dont 150 inspecteurs, tous de statut Banque de France et rémunérés par elle. Le budget et les comptes de la Commission ne se distinguent pas de ceux de la Banque, sinon via sa comptabilité analytique.

Qualifié par la loi d'« autorité professionnelle », le **Conseil des marchés financiers** est doté de la personnalité morale – de droit privé selon la Cour d'appel de Paris, de droit public selon le Conseil d'Etat.

Son budget, de l'ordre de 60 MF (9,15 M€) en 2001, est financé par des cotisations obligatoires acquittées par la profession. En dehors de quelques fonctionnaires en détachement (5), l'essentiel de son personnel (42 agents) relève d'un statut de droit privé.

Le **Bureau central de tarification (BCT)** est géré au sein d'une association professionnelle, l'AGIRA (Association pour la gestion du risque automobile), qui en assure le secrétariat.

L'AGIRA est une émanation des deux principales fédérations professionnelles de l'assurance, la FFSA (Fédération française des sociétés d'assurance) pour les sociétés commerciales et le GEMA (Groupement des entreprises mutuelles d'assurance) pour les sociétés mutualistes. Elle gère des fichiers transmis par les pouvoirs publics. Le secrétariat du BCT occupe environ quatre agents à temps plein, salariés de l'AGIRA, elle-même financée par la profession.

Pour sa part, le **Médiateur du cinéma** ne bénéficie d'aucune dotation de la part de l'Etat. Ses moyens (essentiellement, deux collaborateurs, des locaux et un crédit de fonctionnement), de l'ordre de 1 MF (0,15 M€), sont intégralement pris en charge par le Centre national de la cinématographie (CNC).

Enfin, le **Conseil supérieur de l'Agence France-Presse** relève de l'Agence.

## III. – LES AUTRES AAI N'EMARGEANT PAS AU BUDGET DE L'ETAT (2)

La **Commission des opérations de bourse (COB)** présente la particularité de faire partie intégrante de l'Etat, sans apparaître dans son budget, ni même dans ses comptes.

En application de l'ordonnance n° 67-833 du 28 septembre 1967 modifiée l'instituant et du décret n° 68-23 du 3 janvier 1968 modifié définissant son organisation administrative et financière, sans pour autant être dotée de la personnalité morale, la COB dispose d'une autonomie financière dans des conditions sui generis, plus proches de celles d'un établissement public que d'un service de l'Etat.

Par rapport aux AAI les plus comparables (CSA, ART, CRE, *etc.*), la qualité d'ordonnateur du président ou l'absence de contrôle financier ne sont pas discriminants. En revanche, le régime budgétaire et comptable est atypique, avec :

– un budget distinct de celui de l'Etat, soumis pour approbation au collège et exécutoire quinze jours après transmission au ministre chargé des finances ;

– un compte financier et un comptable public également propres à l'institution, le compte financier étant approuvé par le collège.

Cette déconnexion du budget et des comptes de l'Etat n'est pas sans lien avec le fait que la Commission est financièrement autosuffisante, principalement grâce aux redevances qu'elle perçoit et encaisse directement (redevances de deux natures : d'une part, sur les opérations financières réalisées sur les marchés ; d'autre part, sur les encours de gestion collective de l'épargne).

Pour 2001, le budget de la COB s'élève à 260 MF (39,6 M€) environ, le produit des redevances étant évalué à 234,5 MF (35,75 M€). Aucune contribution à son profit n'est inscrite au budget de l'Etat, dans lequel ne sont pas non plus répertoriés les quelque 230 emplois figurant au budget de la Commission.

Situé dans le sillage de la COB, le **Conseil de discipline de la gestion financière** ne dispose pas de moyens propres. Son fonctionnement est assuré par la Commission, sans faire l'objet d'une individualisation dans son budget.

#### IV. – LES AAI DOTEES PAR LE BUDGET DE L'ETAT (26)

Vingt-six AAI sont financées par le budget de l'Etat.

Comme les juridictions judiciaires ou administratives, toutes ces autorités relèvent d'un budget ministériel (services du Premier ministre ; économie, finances et industrie ; justice ; éducation nationale ; équipement, transports et logement).

Au-delà de cette commune caractéristique, l'organisation budgétaire peut varier fortement, à commencer par le degré d'individualisation – au mieux, via un ou des chapitres spécifiques – et de globalisation des crédits et des emplois alloués à l'AAI. Les modalités de négociation des dotations annuelles avec la direction du budget diffèrent aussi notablement, en particulier selon la plus ou moins grande intervention du ministère de rattachement. Quoique fréquente, l'exonération du contrôle financier (celui de la loi du 10 août 1922) n'est pas la règle générale. L'autonomie de l'AAI pour la gestion de ses crédits et de ses personnels n'est pas non plus généralisée.

Les comptes des AAI ne sont pas individualisés dans les comptes de l'Etat, pas plus dans ceux du comptable assignataire – sauf exception, le payeur général du Trésor –, que dans ceux du ministère de rattachement.

##### *1. Le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants*

Le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants émargent au budget du Premier ministre, dans des conditions rappelant le régime particulier du Conseil économique et social.

La commune particularité de ces deux « autorités indépendantes » tient aux modalités de gestion de leurs crédits. Ordonnées par le Premier ministre, leurs dotations budgétaires – globales et négociées directement avec le ministère des finances – sont versées sur un compte de fonds particuliers ouvert à la paierie générale du Trésor. Le Médiateur et le Défenseur des enfants sont ainsi à la fois ordonnateurs et comptables de deniers gérés en dehors des règles habituelles de la comptabilité publique. Prévu par le décret n° 73-255 du 9 mars 1973 dans le cas du Médiateur, ce système est appliqué au Défenseur des enfants par simple analogie, sans base réglementaire.

Aux termes des dispositions législatives les régissant, chacune des deux autorités :

- est exonérée du contrôle financier ;
- « *présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes* ».

Pour 2001, la dotation budgétaire du Médiateur de la République (chapitre 37-05) s'élève à 26,3 MF (4,01 M€). Elle ne mentionne aucun emploi budgétaire. Pour autant, le Médiateur rémunère environ 210 personnes, représentant une soixantaine d'emplois à temps plein, et l'effectif des agents mis à sa disposition correspond à une autre soixantaine d'emplois à temps plein.

La dotation du Défenseur des enfants (chapitre 37-15) pour 2001 se monte à 9,3 MF (1,42 M€). Elle est assortie d'un seul emploi budgétaire, celui du Défenseur, alors que l'effectif de ses collaborateurs est actuellement de 21 personnes (7 agents mis à disposition et 14 contractuels).

## **2. Le CSA, l'ART et la CRE**

Ces trois autorités de régulation sont soumises à un cadre budgétaire, et au-delà de gestion, non pas identique, mais similaire.

Leurs présidents sont ordonnateurs principaux délégués et disposent de services gestionnaires autonomes.

Leurs budgets sont individualisés et recouvrent effectivement la totalité – ou la quasi-totalité – de leurs moyens, y compris en personnel. Ils sont négociés directement avec la direction du budget.

Elles sont dispensées du contrôle financier.

Si la part des personnels contractuels est variable, les trois autorités sont habilitées à en recruter.

**Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** est rattaché au budget des services du Premier ministre.

Sa dotation, de 215 MF (32,78 M€) environ en 2001, y est partagée entre cinq lignes :

– un chapitre dédié de crédits de fonctionnement (37-12), comportant une dotation globalisée de 143,2 MF (21,83 M€) en 2001 ;

– un chapitre dédié de rémunérations principales (31-08), d'un montant de 47,2 MF (7,20 M€) et assorti de 223 emplois budgétaires (11 titulaires et 212 contractuels) en 2001 ;

– un chapitre dédié d'indemnités et allocations diverses (31-09), d'un montant de 10,3 MF (1,57 M€) en 2001 ;

– et deux articles des chapitres généraux de cotisations sociales (33-90, article 38) et de prestations sociales (33-91, article 38), pour des montants respectifs de 13,0 MF (1,98 M€) et 1 MF (0,15 M€) en 2001.

En outre, le CSA emploie 35 agents mis à disposition par TDF.

**L'Autorité de régulation des télécommunications (ART)** relève du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Sa dotation, de 92,0 MF (14,03 M€) en 2001, y est complètement globalisée sur un seul chapitre dédié (37-06), couvrant donc à la fois les dépenses de personnel et de fonctionnement. Elle est assortie d'emplois budgétaires, au nombre de 144 en 2001 (124 fonctionnaires titulaires et 20 contractuels).

Si la loi a prévu que les ressources de l'ART comprennent, en plus des rémunérations pour services rendus, « des taxes et redevances », les textes lui affectant une partie des taxes et redevances perçues n'ont, à ce jour, pas été pris. Les crédits budgétaires constituent donc l'essentiel de ses ressources.

Egalement rattachée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la **Commission de régulation de l'électricité (CRE)** bénéficie, comme l'ART, d'une dotation complètement globalisée, inscrite à un chapitre budgétaire dédié (37-08), d'un montant de 60 MF (9,15 M€) et assortie de 80 emplois en 2001.

Lors de la mise en place de la CRE, en 2000 et 2001, la dotation en emplois a été constituée par un transfert depuis le budget des services centraux du ministère, à hauteur de 55 emplois. La gestion de ces emplois a transitoirement continué à être assurée par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA). 25 emplois ont été créés au budget de 2001.

La CRE ne dispose pas de ressources propres.

### ***3. Le Conseil de la concurrence***

Quoique exerçant une mission de régulation de même nature, de surcroît plus large car transversale, le **Conseil de la concurrence** est soumis, de la part de son ministère de rattachement – celui des finances –, à un régime budgétaire et de gestion sensiblement plus restrictif que les trois autorités précédentes.

Si l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 qui a créé le Conseil a expressément reconnu à son président la qualité d'ordonnateur, il faudra attendre 2002 pour passer d'un système où, pour les crédits de fonctionnement, d'environ 18 MF (2,74 M€) en 2001, l'ordonnateur principal délégué est le directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), le président du Conseil n'étant qu'ordonnateur secondaire, à celui, appliqué à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, où le président sera lui-même directement ordonnateur principal délégué.

Le chapitre dédié au Conseil (37-05) ne comporte des crédits de personnel (21,60 MF [3,29 M€] en 2001) et n'est assorti d'emplois budgétaires que depuis le budget 2001. Actuellement, ces emplois (42, dont 11 titulaires) représentent moins de la moitié des 116 agents travaillant réellement pour le Conseil (effectif de septembre 2001) et la DPMA continue d'assurer la gestion et la paie de tous les personnels.

La dotation budgétaire du Conseil reste comprise dans l'agrégat « Administration générale et dotation commune », mais une conférence budgétaire spécifique s'est tenue pour la première fois lors de la préparation du budget 2001. L'évolution devrait se poursuivre en 2002, notamment avec le transfert de 70 emplois sur le chapitre 37-05.

En l'absence de disposition législative l'en dispensant, le Conseil de la concurrence demeure soumis au contrôle financier, celui-ci étant jusqu'à présent exercé par le payeur général du Trésor selon les modalités du contrôle financier déconcentré.

### ***4. La CCA et la CCMIP***

Autorités de régulation économique également, la **Commission de contrôle des assurances (CCA)** et la **Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCMIP)** jouissent d'une autonomie budgétaire et de gestion encore plus restreinte. Toutefois, au moins dans le cas de la CCMIP, un changement substantiel va intervenir en 2002.

Leurs missions et leurs activités sont voisines. Du reste, elles ont le même président, tout en relevant de deux budgets ministériels distincts : celui du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour la CCA ; celui du ministère de l'emploi et de la solidarité pour la CCMIP.

La CCA n'apparaît, dans le budget de l'Etat, qu'au titre des crédits de rémunérations principales de la soixantaine de membres du corps des commissaires contrôleurs des assurances (chapitre 31-90, article 04 ; 13,5 MF [2,06 M€] en 2001), alors même que 120 agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie travaillent pour la Commission, dont une cinquantaine de commissaires (les autres membres du corps étant mis à disposition ou en détachement). Tous ces personnels sont gérés par la DPMA. Celle-ci fournit à la CCA locaux et équipements, ainsi que des crédits de fonctionnement provenant des dotations budgétaires globales de l'administration centrale. Le président de la CCA n'est pas ordonnateur des crédits utilisés.

Si les entreprises d'assurance versent une taxe pour frais de contrôle, son produit n'est d'aucune façon affecté à la CCA, ni aux moyens, notamment en personnel, mis à sa disposition par le ministère.

Jusqu'à présent, la situation budgétaire de la CCMIP, dont le secrétaire général est le chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), n'était guère différente, les moyens, notamment en personnel, mis en jeu étant seulement moindres.

Dans le budget 2001 du ministère de l'emploi et de la solidarité, la CCMIP apparaît pour un montant de 2,1 MF (0,32 M€), l'essentiel (2 MF) étant constitué par les rémunérations (chapitre 31-41) des 7 agents assurant le secrétariat de la Commission. D'autres moyens substantiels utilisés ne sont pas individualisés dans le budget, notamment les rémunérations des 5 inspecteurs de l'IGAS actuellement mis à disposition de la Commission.

Cette situation budgétaire va cependant évoluer en 2002, par suite des nouvelles dispositions concernant la CCMIP introduites par l'ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2001 relative au code de la mutualité (article 6). En effet, la Commission bénéficie désormais de l'autonomie financière. En outre, ses ressources sont notamment constituées, dans des conditions fixées par la loi de finances, du produit d'une redevance acquittée par les institutions contrôlées (article L. 951-1 modifié du code de la sécurité sociale).

Les nouveaux textes (article L. 951-4 nouveau) fixent également les catégories de personnel œuvrant pour la Commission : des membres de l'IGAS, des commissaires contrôleurs des assurances, des agents des services déconcentrés du ministère chargé de la mutualité et des agents contractuels de droit public ou de droit privé habilités à assurer les contrôles.

### ***5. Trois autorités d'évaluation, d'expertise ou de contrôle technique***

Le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE) est doté, par la loi, de l'autonomie financière. Son président est ordonnateur principal.

Cette autonomie se traduit par le fait que le budget de fonctionnement du CNE fait l'objet d'un chapitre dédié (37-94) dans la section « enseignement supérieur » du budget du ministère de l'éducation nationale. En 2001, la dotation s'élève à 5,4 MF (0,82 M€).

Mais, considérés comme « mis à disposition », les personnels du Comité – une vingtaine – n'apparaissent pas dans ce budget.

La majorité des emplois correspondants (18 en 2001, pour un coût de 3,8 MF [0,58 M€]) et les dépenses afférentes sont, toutefois, individualisées, hors les charges sociales, dans un article spécifique des chapitres de rémunérations principales et indemnitaires (31-90 et 31-91) d'une autre section budgétaire du ministère, la section « enseignement scolaire ». Il s'agit là d'agents contractuels du CNE, dont le recrutement est visé par le contrôle financier central.

Les autres agents (6) sont mis à disposition par les universités. Rémunérés sur des emplois budgétaires (chapitre 31-11) de la section budgétaire « enseignement supérieur », ils n'y sont pas identifiés.

Rattachée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la **Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)** n'y bénéficie pas d'un régime d'autonomie budgétaire.

Ses principales demandes budgétaires transitent par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Les crédits alloués (1,90 MF [0,29 M€] en 2001) sont comptabilisés dans l'agrégat 17, celui de la DGCCRF.

Ce sont les seuls moyens de la Commission individualisés dans le budget du ministère :

– pour les vacances (0,4 MF [0,06 M€]), dans deux paragraphes de l'article « DGCCRF » d'un chapitre indemnitaire (31-94) ;

– pour les crédits de fonctionnement (1,5 MF [0,23 M€]), dans un article du chapitre de moyens de fonctionnement des services (34-98).

Le président de la Commission est l'ordonnateur secondaire de ces crédits, le payeur général du Trésor étant à la fois le comptable assignataire et le contrôleur financier déconcentré.

Les emplois – principalement gérés par la DPMA – correspondant aux quinze agents mis à disposition de la Commission ne sont pas identifiés dans le budget, non plus que leur coût. Sur les crédits des services centraux, la DPMA alloue également une enveloppe de fonctionnement complémentaire (0,7 MF [0,11 M€]).

Emargeant au budget des services communs du ministère de l'équipement, du logement et des transports, l'**Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA)** est, des trois autorités considérées ici, celle dont l'identification et l'autonomie budgétaires sont les plus complètes.

Le chapitre budgétaire (37-10) globalisé qui lui est dédié (5,3 MF [0,81 M€] en 2001) couvre les moyens non seulement de fonctionnement matériel, mais aussi en personnel (5 emplois en 2001).

#### **6. La CNIL, la CNCIS et la CADA**

La **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, la **Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)** et la **Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)** ont en commun d'exercer une mission de protection des libertés publiques. Pour autant, elles diffèrent sensiblement, tant par la taille que par l'organisation, y compris budgétaire et de gestion.

La **CNIL** dispose en 2001 d'une dotation de 38,5 MF (5,87 M€), assortie de 70 emplois budgétaires, provenant deux chapitres dédiés du budget du ministère de la justice, l'un (37-94) pour les dépenses de personnel et l'autre (37-96) pour les dépenses de fonctionnement. En dehors de deux agents mis à disposition, ces moyens budgétaires reflètent la réalité des ressources utilisables.

Jusqu'à présent, il n'a pas été fait usage de la possibilité de percevoir des redevances prévue par loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 régissant la Commission.

Le président est l'ordonnateur des crédits. Le budget annuel est négocié directement avec la direction du budget. La loi de 1978 exonère expressément la CNIL du contrôle financier.

Ainsi, la situation de la CNIL apparaît proche de celles du CSA, de l'ART et de la CRE.

Avec une dotation pour 2001 de 2,30 MF (0,35 M€) et 6 emplois budgétaires inscrits à un chapitre dédié (37-11) du budget des services du Premier ministre, la **CNCIS** est une structure incomparablement plus réduite. Elle est soumise au contrôle financier central.

La **CADA** est une instance d'envergure plus modeste encore, sans autonomie budgétaire ni de gestion. Elle n'apparaît dans le budget 2001 des services du Premier ministre que par un paragraphe d'un chapitre indemnitaire (31-02), pour un montant de 0,5 MF (0,08 M€). Son fonctionnement mobilise un emploi à temps plein.

**7. Les Commissions du secret de la défense nationale (CCSDN) et de la déontologie de la sécurité (CNDS) et le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD)**

La **Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)**, la **Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)** et le **Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD)** relèvent du budget des services du Premier ministre.

Les moyens mis en œuvre sont, dans chaque cas, limités.

Les trois dotations ne sont pas moins individualisées dans trois chapitres dédiés :

- 1,2 MF (0,18 M€) en 2001 pour la CCSDN, avec un emploi budgétaire (chapitre 37-13) ;
- 2,7 MF (0,41 M€) en 2001 pour la CNDS, avec trois emplois (chapitre 37-16) ;
- 4,7 MF (0,72 M€) en 2001 pour le CPLD, avec trois emplois (chapitre 37-14).

A la différence de la CCSDN, la CNDS et le CPLD ne sont pas soumis au contrôle financier.

**8. Les quatre commissions agissant dans le domaine de la vie politique**

Ces quatre commissions émanent du budget du ministère de la justice.

Trois d'entre elles ont une activité discontinue et requièrent des moyens limités. Elles sont gérées par le Conseil d'Etat. Leurs crédits apparaissent sous la forme de paragraphes des lignes budgétaires du Conseil.

Il s'agit de :

- la **Commission des sondages**, dotée de 0,4 MF (0,06 M€) en 2001 ;
- la **Commission pour la transparence financière de la vie politique**, dotée de 1,8 MF (0,27 M€) en 2001 et bénéficiaire de deux emplois à temps plein ;
- la **Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du président de la République** (pas de crédits en 2001).

La quatrième instance est la **Commission de contrôle des campagnes électorales et des financements politiques (CCFP)**.

Ses moyens, nettement plus substantiels – en 2001, environ 15 MF (2,29 M€) de crédits budgétaires explicitement dédiés –, sont partagés entre plusieurs lignes :

- un chapitre budgétaire spécifique (37-61), mais réservé aux seuls comptes de campagne, doté de 7,5 MF (1,14 M€) en 2001 ;
- des dotations au niveau de l'article, imputées sur des chapitres de l'administration générale du ministère, d'une part de vacations et d'indemnités (2,3 MF [0,35 M€] en 2001) et, d'autre part, de crédits de fonctionnement (6,8 MF [1,04 M€] en 2001).

Le président de la commission est ordonnateur principal délégué de ces crédits. Il négocie directement le budget de la Commission avec le ministère des finances. En revanche, la Commission reste soumise au contrôle financier central.

Ce budget identifié n'est, toutefois, que partiel. En effet, tous les personnels assurant le fonctionnement de la Commission – actuellement une trentaine – sont mis à disposition, par le ministère de la justice et d'autres administrations, sans aucune mention dans les documents budgétaires. A fortiori, la Commission n'est pas habilitée à recruter des personnels contractuels, alors même que son activité est fluctuante, au gré du calendrier des consultations électorales.

### ***9. Cinq autres commissions garantes de l'impartialité de l'Etat***

Les cinq dernières instances n'ont pas seulement en commun d'exercer une même nature de mission, de garant de l'impartialité de la puissance publique. Elles partagent aussi la particularité de ne pas faire l'objet d'une individualisation au sein du budget de l'Etat, principalement du fait de la faible importance de leurs moyens. Elles ne disposent pas d'une autonomie de gestion.

C'est, en premier lieu, le cas de la **Commission des participations et des transferts**.

Rattachée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, elle relève, pour ses moyens, de la DPMA. Celle-ci lui alloue une enveloppe annuelle de crédits de fonctionnement (0,30 MF [0,04 M€] en 2001). Le président de la Commission n'est pas ordonnateur.

Les cinq personnes travaillant pour la Commission, dont un agent de la Banque de France, sont également prises en charge sur le budget des services centraux du ministère, sans aucune identification dans les documents budgétaires ou comptables.

Il en va de même pour la **Commission des infractions fiscales et la Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles**.

Leur fonctionnement est principalement assuré par la direction générale des impôts, qui fournit notamment les personnels (5 agents pour la Commission des infractions fiscales) et les moyens informatiques. Pour sa part, la DPMA procure les locaux et une enveloppe de crédits de fonctionnement (0,5 MF [0,08 M€] pour la Commission des infractions fiscales en 2001). Aucune individualisation budgétaire ou comptable n'existe.

La situation est analogue pour la **Commission nationale d'équipement commercial (CNCE)** et la **Commission paritaire des publications et agences de presse**. Le secrétariat de cette seconde commission relève des services du Premier ministre, où il est assuré par la direction du développement des médias.



**ANNEXE II**

RÉPONSES DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE ET DE LA SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET AUX  
QUESTIONS POSÉES PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL



QUESTION N° 1

**DEPENSES DE PERSONNEL**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (p. 51), la Cour des comptes évoque l'« externalisation » de plusieurs centaines d'emplois budgétaires, procédé ayant pour conséquence de réduire le nombre desdits emplois – qui font l'objet d'une autorisation parlementaire explicite – sans correspondre pour autant à une diminution des effectifs rémunérés par l'État.

a) Préciser les principes d'ordre général qui gouvernent la répartition des emplois rémunérés par l'État entre les emplois budgétaires et les autres emplois.

b) Expliquer en quoi les « externalisations » évoquées par la Cour constituent soit une simple application de ces principes, soit une exception à ces principes.

c) Présenter les initiatives que le Gouvernement envisage, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002, afin d'améliorer l'information du Parlement sur l'ensemble des emplois rémunérés par l'État.

RÉPONSE

I. – La présentation des emplois au sein du budget de l'Etat s'inscrit dans le cadre des articles 1<sup>er</sup>, 32 et 43 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

En application de ces articles, le projet de loi de finances détaille les créations, suppressions, transformations et transferts affectant les emplois budgétaires votés lors de la précédente loi de finances. Ainsi, figurent au sein des annexes services votés - mesures nouvelles (les « bleus ») de chacune des sections ministérielles concernées, un tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des emplois par catégorie d'emplois. Ces emplois budgétaires comprennent des personnels civils, agents titulaires et agents non titulaires (ouvriers de l'Etat et contractuels) et des personnels militaires (militaires et appelés).

Le statut général de la fonction publique, en réservant l'occupation des emplois permanents aux agents titulaires, a établi un lien très étroit entre la notion d'emploi budgétaire et la qualité de fonctionnaire. Les emplois, décrits par la loi de finances, constituent la matérialisation budgétaire de ces emplois permanents.

En application des règles définies par le statut de la fonction publique, le recours à des agents non titulaires pour occuper des fonctions correspondant à un besoin permanent est circonscrit à un nombre limité de situations et, par conséquent, à un volume restreint d'emplois budgétaires. Au nombre de ces situations une catégorie de personnels dont les rémunérations sont payées sur le budget de l'Etat est explicitement visée, les ouvriers de l'Etat.

La seconde catégorie, celle des contractuels sur emplois est constituée par un regroupement d'agents régis par des statuts juridiques divers mais qui correspondent à des fonctions comparables à des emplois tenus par des fonctionnaires titulaires. Ces contractuels concernent notamment les agents recrutés lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'exercer les fonctions, les emplois occupés par certains maîtres d'internat et surveillants d'externat des établissements d'enseignement (MISE) lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans des conditions similaires à celles des fonctionnaires, des agents non titulaires recrutés avant la mise en œuvre du statut de la fonction publique de l'Etat de 1984 qui ont refusé d'être titularisés et dont les contrats ont été transformés en contrats à durée indéterminée.

II. – Les crédits inscrits en loi de finances permettent également de rémunérer, sans réelle notion d'emploi budgétaire, des agents employés par l'Etat ou ses établissements publics administratifs, lorsque ceux-ci sont subventionnés. Ces agents peuvent être regroupés dans deux grandes catégories : les emplois sans support budgétaire et les vacations. Les annexes explicatives par ministère comportent les indications nécessaires à la description des évolutions des différentes catégories constitutives de ces emplois non budgétaires ainsi que les crédits correspondants, que ce soit au titre des mesures nouvelles pour les flux ou de la présentation des agrégats pour les stocks.

Les emplois non budgétaires peuvent concerner des agents titulaires comme ceux employés en propre par des établissements publics subventionnés tels que les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Cependant, il s'agit essentiellement de contractuels recrutés par les ministères qui n'ont pas vocation à devenir des agents permanents. Sont notamment concernés par ce type d'emplois, les emplois jeunes des ministères de l'intérieur et de la justice dont les contrats à durée déterminée (au plus cinq ans) ne prévoient pas de droit à titularisation, les maîtres d'internat et surveillants d'externat remplissant des tâches à temps incomplet ou effectuant des remplacements et les enseignants exerçant des fonctions à titre occasionnel ou saisonnier ou dans le cadre de services à temps incomplet (attachés temporaires d'enseignement et de recherche et maîtres auxiliaires).

Enfin, existent également des agents rémunérés sous forme de vacations qui remplissent des fonctions à titre ponctuel, le plus souvent pour exécuter un acte déterminé. Leur présentation est assurée uniquement sous forme de crédits.

III. – La présentation des emplois au sein du budget de l'Etat détaillée ci-dessus s'inscrit dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 comme l'atteste la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 1999 sur la loi de finances pour 2000, a considéré que la description actuelle réalisée dans le cadre des annexes explicatives permettait au Parlement d'avoir une vision complète de l'évolution des effectifs, y compris pour ceux qui n'ont pas comme support des emplois budgétaires au sens strict tels les maîtres d'internat, surveillants d'externat et maîtres auxiliaires, les adjoints de sécurité et les agents de justice.

Les opérations d'« externalisations » mises en avant par la Cour des comptes constituent en réalité des aménagements du périmètre des emplois budgétaires pour tenir compte de l'évolution de la réalité de la gestion, ces aménagements étant opérés dans le respect du cadre juridique de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

A titre d'illustration, le transfert effectué en loi de finances initiale pour 2000 de 37 emplois, inscrits jusqu'à lors au budget de la santé-solidarité, vers le GIP IFCASS de Dieppe, accompagné d'une majoration de la subvention versée par le ministère de l'emploi et de la solidarité, pour prendre en charge les dépenses de rémunérations correspondantes permet de rendre compte de manière plus précise du coût réel de ce centre de formation, en y réintégrant les charges de personnel des agents qu'il emploie. Dès lors qu'il s'agit d'un organisme disposant de l'autonomie juridique et financière, il apparaît préférable, notamment dans un souci de transparence, que les emplois concernés figurent à son budget.

Autre exemple, la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération a soulevé la question du traitement budgétaire des emplois du réseau culturel. Une harmonisation de l'imputation budgétaire des dépenses de rémunération des personnels des Alliances françaises a été opérée dans le projet de loi de finances pour 2000, par un transfert des emplois du chapitre 31-90 au chapitre 37-95 du budget des affaires étrangères. Jusqu'à la fusion, les personnels des Alliances françaises étaient directement rémunérés par le ministère des affaires étrangères à partir du chapitre 31-90, tandis que les directeurs des Alliances françaises de l'ex-Coopération étaient, eux, rémunérés sur le chapitre 37-95 comme les personnels des centres culturels.

A partir de 2000, tous les personnels des établissements dotés de l'autonomie financière rémunérés par le ministère des affaires étrangères relèvent du chapitre 31-90 et ceux des Alliances françaises du chapitre 37-95. Les directeurs d'Alliances françaises étant employés par des structures de droit local, le support budgétaire de leur rémunération ne pouvait pas continuer à s'imputer sur le chapitre 31-90.

IV. – Le projet de loi de finances pour 2001 a inauguré une nouvelle présentation qui doit permettre au Parlement et aux citoyens de disposer d'une meilleure information sur l'évolution des effectifs de l'Etat. Ainsi, le tableau dorénavant annexé au projet de loi de finances met en évidence l'évolution des effectifs nouveaux autorisés en 2001, tant dans les services de l'Etat que dans ses établissements publics et indépendamment de la nature du support budgétaire, dès lors qu'ils sont financés à partir du budget de l'Etat.

Par souci de transparence et d'exhaustivité, ce même tableau fait également apparaître deux autres types d'inscription qui sont des mesures sans effet sur les effectifs réels : d'une part l'inscription d'emplois de titulaires susceptibles d'accueillir les agents non titulaires lauréats des examens ou concours ouverts au titre de la résorption de la précarité, et d'autre part l'inscription d'emplois en vue de consolider des surnombres autorisés.

Cette présentation a été poursuivie avec le projet de loi de finances pour 2002. Les progrès ainsi réalisés par le Gouvernement en termes de clarté de l'évolution des effectifs s'inscrivent dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

\*

\*      \*

QUESTION N° 2

**DEPENSES DE FONCTIONNEMENT**

*a)* Dresser, pour 1999 et 2000, un tableau des dépenses de matériel et fonctionnement des services civils, par nature de dépenses en fonction des codes économiques, dans un format identique à celui du tableau 88 du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999 (p. 140). Expliquer les évolutions les plus significatives entre ces deux années.

*b)* Pour les principaux établissements publics ou les principales catégories d'établissements publics bénéficiaires de subventions de fonctionnement imputées sur la sixième partie du titre III (CNRS, INRA, INSERM, INRIA, établissements d'enseignement scolaire, établissements d'enseignement supérieur, ANPE) :

- préciser la part des subventions consacrées aux dépenses de personnel ;
- préciser la part des subventions dans le budget des établissements concernés ;

– préciser, le cas échéant, l'existence d'engagements réciproques entre l'État et les établissements concernés (contrats de plan, contrats de performances, *etc.*) susceptibles d'avoir une incidence sur le montant des subventions reçues.

REPONSE

*a)* Le tableau ci-dessous fait figurer, selon les codes économiques 2000, les dépenses de la partie 34 (à l'instar du tableau figurant dans le rapport de la Cour des Comptes cité). Les évolutions importantes observées entre les deux années sur certains libellés sont dues principalement à des changements de nomenclature budgétaire, en particulier entre la partie 34 et la partie 37.

libellé	Dépenses 99	Dépenses 00
<b>Achats</b>	<b>3.463,06</b>	<b>2.578,85</b>
Matières premières, produits semi-ouvrés, produits finis	407,26	484,56
Fournitures non stockables	2.128,51	2.054,41
Biens et services militaires	68,79	39,72
<b>Prestations externes</b>	<b>18.085,51</b>	<b>16.312,50</b>
Sous-traitance (services)	4.572,04	1.822,00
Locations et redevances de crédit-bail	3.174,13	2.848,08
Entretien et réparations	1.880,90	1.765,65
Contrats d'études (sauf études liées à la réalisation d'une immobilisation)	252,89	308,59
Documentation, publicité, relations publiques	1.126,02	1.282,76
Transports et déplacements	3.464,06	3.066,13
Frais de poste et télécommunications	1.902,35	2.756,21
Divers	1.713,12	2.424,29
<b>Subventions</b>	<b>5,57</b>	<b>4,62</b>
Subventions aux autres administrations publiques	5,51	4,61
Subventions aux ménages et aux associations	0,06	0,01
<b>Assistance et opérations diverses de répartition</b>	<b>344,17</b>	<b>18,31</b>
Bourses	1,58	1,48
Allocations aux réfugiés et rapatriés	0,35	0,10
Aides et secours exceptionnels	10,14	10,74
Opérations diverses	1,79	3,27
<b>Charges de personnel</b>	<b>384,08</b>	<b>329,70</b>
Primes et indemnités versées aux personnels civils (hors remboursement s	7,59	5,74
Autres charges connexes au traitement	376,18	323,50
Prestations sociales et versements facultatifs	0,31	0,46
<b>Impôts et autres charges de gestion courante</b>	<b>138,80</b>	<b>272,21</b>
Impôts et taxes et versements assimilés	113,71	91,33
<b>Charges financières</b>	<b>4,33</b>	<b>0,01</b>
<b>Immobilisations</b>	<b>3.626,28</b>	<b>3.074,62</b>
Acquisitions de bâtiments, travaux et constructions	30,00	24,34
Matériel technique	295,78	293,93
Matériels militaires (y compris pièces détachées)	98,43	66,35
Matériel de transport	472,79	375,92
Matériel informatique et télématique	1.729,64	1.454,30
Autres immobilisations corporelles	918,84	740,29
<b>Total</b>	<b>26.051,81</b>	<b>22.590,83</b>
<b>Dépenses 1999 n'ayant pas de correspondance dans la nomenclature 2000</b>	<b>1.388,49</b>	<b>0,00</b>
<b>Total</b>	<b>27.440,30</b>	<b>22.590,83</b>

**b) Recherche :**

La part des subventions de fonctionnement consacrées aux dépenses de personnel et la part des subventions de fonctionnement dans le budget des principaux établissements de recherche s'établissent conformément au tableau suivant :

	1999	2000
<b>CNRS (*)</b>		
Ratio Dep Pers/Subv fonc .....	80,4%	79,6%
Ratio Subv fonc/Budget .....	68,4%	83,2%
<b>INRA</b>		
Ratio Dep Pers/Subv fonc .....	80,3%	80,0%
Ratio Subv fonc/Budget .....	86,9%	86,8%
<b>INSERM</b>		
Ratio Dep Pers/Subv fonc .....	86,1%	85,4%
Ratio Subv fonc/Budget .....	82,3%	80,2%
<b>INRIA</b>		
Ratio Dep Pers/Subv fonc .....	100%	100%
Ratio Subv fonc/Budget .....	45,23%	44,54%

(\*) L'exercice 1999 présente un caractère exceptionnel dû à la régularisation des dotations aux amortissements

Le contrat quadriennal signé par l'Etat avec l'INRIA fixe un objectif de 1100 postes budgétaires pour l'exercice 2003, l'établissement en comptant 766 en 2000.

#### Enseignement supérieur :

La comptabilité des établissements ne distingue pas, parmi les dépenses de fonctionnement, celles qui concernent les personnels rémunérés sur les crédits de subvention. A titre indicatif, il est possible de se référer au budget voté, qui mentionne la part budgétaire des crédits de subvention consacrés aux personnels :

Loi de finances initiale	Montant des crédits de Personnel sur subvention	Pourcentage des crédits de Personnel sur subvention	Montant de la Subvention
1999	2.591.326.263	47,62 %	6.636.087.859
2000	2.611.010.078	38,29 %	6.815.821.921

En principe, les agents des établissements publics sont rémunérés directement par l'Etat à l'exception de quelques établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel qui bénéficient d'emplois non budgétaires rémunérés sur subventions.

Les universités consacrent néanmoins des crédits aux charges de personnel, en particulier en paiement d'heures complémentaires effectuées par les enseignants ; elles connaissent également des dépenses de personnel sur emplois gagés, sur ressources propres et sur ressources de formation continue. En 1999, la totalité des dépenses de personnel s'élève à 3 681 555 018 francs, soit 25,88 % des ressources des établissements. Pour 2000, les chiffres correspondants ne sont pas encore disponibles.

En 1999, les universités ont bénéficié de 6 241 695 093 francs de subventions de fonctionnement pour un montant total de ressources de 14 223 702 923 francs, constituant un ratio de 44 %. La reconnaissance par le ministère de l'effort engagé par les établissements dans des domaines jugés prioritaires se traduit par l'affectation contractuelle d'une partie de cette dotation ; environ 10 % des crédits sont délégués à ce titre.

#### Education nationale :

Voir le tableau joint relatif aux établissements publics nationaux sous tutelle du ministère de l'Education nationale.

**Subvention de personnel, subvention totale et recettes totales dans les établissements publics nationaux sous tutelle du  
ministère de l'Education nationale**

Comptes financiers	1999					2000				
	A Subvention de personnel	B Subvention totale (36-10 ou 36-11)	A/B %	C Total des recettes du CF 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>ème</sup> section)	B/C %	A Subvention de personnel	B Subvention totale (36-10 ou 36-11)	A/B %	C Total des recettes du CF (1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>ème</sup> section)	B/C %
ONISEP	124.86	160.35	78%	220.208	73%	126.923	167.077	76%	227.126	74%
CNDP	107.34	153.88	70%	280.691	55%	102.542	143.754	71%	274.694	52%
CEREQ (HT)	35.20	37.15	95%	55.695	67%	20.637	22.522	92%	63.02	36%
CNED	123.08	138.26	89%	678.087	20%	150.898	166.076	91%	677.17	25%
CIEP	40.30	42.62	95%	82.607	52%	42.096	44.667	94%	97.13	46%
<b>Total 36-10</b>	<b>430.80</b>	<b>532.27</b>	<b>81%</b>	<b>1.317</b>	<b>40%</b>	<b>443.096</b>	<b>544.097</b>	<b>81%</b>	<b>1.334</b>	<b>41%</b>
INRP (HT)	66.33	77.68	85%	83.987	92%	69.484	82.236	84%	83.98	98%
<b>Total 36-10 +INRP</b>	<b>497.14</b>	<b>609.96</b>	<b>82%</b>	<b>1.401</b>	<b>44%</b>	<b>512.580</b>	<b>626.334</b>	<b>82%</b>	<b>1.424</b>	<b>44%</b>

**Culture :**

La part des subventions de fonctionnement (chapitre 36-60 du budget du ministère de la culture) consacrée aux dépenses de personnel et la part des subventions de fonctionnement dans le budget de fonctionnement des principaux établissements de la culture s'établissent conformément au tableau suivant :

	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Etablissements publics administratifs *</b>		
<b>Bibliothèque nationale de France</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	40%	39%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	90%	89%
<b>Etablissement public du musée du Louvre</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	30%	28%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	60%	56%
<b>Ecoles d'architecture</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	50%	43%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	75%	77%
<b>Académie de France à Rome</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	54%	52%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	76%	72%
<b>Centre Georges Pompidou</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	52%	50%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	77%	71%
<b>Domaine de Versailles</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	25%	28%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	8%	4%
<b>Etablissements publics industriels et commerciaux</b>		
<b>Opéra national de Paris</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	51%	58%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	64%	64%
<b>Comédie française</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	62%	69%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	72%	76%
<b>Grande halle de la Villette</b>		
Ratio Dep Pers subv/Subv fonc .....	45%	45%
Ratio Subv fonc/Budget fonc .....	64%	67%

\* La part des dépenses de personnel financées par la subvention de fonctionnement dans les EPA ne concerne que les **personnels non titulaires** des établissements publics administratifs. En effet, en dehors du centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (CNAC-GP), les EPA mentionnés voient leurs personnels titulaires directement rémunérés sur le budget du ministère de la culture (chapitres en 31), dont le coût n'apparaît donc pas au budget de ces établissements.

Des contrats d'objectifs sont en cours de négociations (Louvre, CNAC-GP), mais n'ont pas encore été conclus.

### QUESTION N° 3

#### DÉPENSES D'INTERVENTION

a) Présenter les raisons pour lesquelles la commission de certification des comptes des organismes payeurs de dépenses financées par le FEOGA-Garantie a déclaré, dans sa délibération du 26 janvier 2001, que « les comptes à transmettre à la Commission pour l'exercice financier FEOGA 2000 n'ont pas les caractères d'intégralité, d'exactitude et de véracité requis » (cité dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2000, p. 66). Expliquer pourquoi, selon la Cour des comptes, « une charge d'apurement élevée au titre des dépenses du FEOGA-Garantie pourrait peser sur le budget de l'agriculture dans les prochaines années ». Indiquer si des évaluations de ce « supplément » de charges d'apurement sont d'ores et déjà disponibles.

b) Expliquer le montant de la subvention versée à Réseau Ferré de France en 2000, tant au regard des projets d'infrastructure ferroviaires en cours qu'au regard de la situation financière propre de l'entreprise. Présenter la dépense budgétaire pour 2000 au regard des objectifs fixés dans la convention du 2 mars 1998 entre l'État et RFF.

c) Le chapitre 47-20 « Aides exceptionnelles au service public hospitalier » a été créé en gestion afin d'améliorer le remplacement des agents absents dans les établissements de santé. Une dépense de 2 milliards de francs a été constatée à ce titre en 2000. Présenter les éléments (systèmes d'information et résultats) permettant d'apprécier *ex post* l'efficacité de cette dépense et son opportunité.

#### REPONSE

a) L'extrait de la délibération de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le FEOGA-Garantie (C3OP) cité dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 n'a trait qu'au seul organisme payeur dit « services déconcentrés de l'Etat » (SDE), composé du Trésor public et des services déconcentrés du ministère de l'agriculture. Le SDE assure le versement de moins de 10% des soutiens agricoles communautaires reçus par la France, en particulier de la Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes (PMTVA). La C3OP a en effet certifié les comptes 2000 des dix autres organismes payeurs qui réalisent l'essentiel des dépenses du FEOGA-Garantie.

La C3OP a jugé que le taux d'erreurs relevé dans les comptes du SDE au titre de l'exercice FEOGA-Garantie 2000, « excède très largement le taux d'erreur acceptable de 1% », au motif d'erreurs de liquidation, de mauvais traitement des anomalies ou de doubles paiements. Ce constat a toutefois été contesté par les services de l'Etat concernés. En effet, des améliorations des outils de gestion des aides communautaires agricoles par le SDE ont déjà été apportées en 1999 et en 2000. En particulier, les données individuelles de paiement ont été fiabilisées par rapport à l'ensemble des dépenses réalisées. En outre, les dépenses réalisées par le SDE au titre de l'exercice 2000 n'ont pas fait l'objet de refus d'apurement comptable de la part de la Commission (Cf. décision d'apurement comptable de la Commission européenne du 30 avril 2001).

La C3OP estime que le SDE ne satisfait pas à l'ensemble des critères d'agrément des organismes payeurs du FEOGA-Garantie posés par la réglementation communautaire, en particulier celui relatif à l'audit interne. Ce constat rejoignant les critiques émises par la Commission européenne, qui considère qu'il n'est pas efficient de répartir les paiements des primes animales entre deux organismes payeurs (OFIVAL et SDE), les autorités françaises ont décidé de transférer le paiement de la PMTVA à l'OFIVAL, organisme payeur des autres aides animales à compter d'octobre 2002. Cette décision permettra de répondre au souhait de la Commission européenne de réduire le nombre des organismes payeurs dans les Etats membres.

Par ailleurs, les éventuelles corrections financières qui pourraient être décidées par la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité pour cette campagne de

paiement ne peuvent pas être évaluées à ce stade, compte tenu du faible degré d'avancement des procédures communautaires. Au regard des enjeux et des risques financiers que ces aides représentent, les autorités françaises, par le biais de la Commission Interministérielle de coordination des Contrôles des aides agricoles communautaires, se sont fortement mobilisées pour prévenir les risques de charges d'apurement.

b) Il convient préalablement de rappeler que la contribution aux charges d'infrastructure est sans lien avec les projets d'infrastructures ferroviaires en cours. Ces projets – notamment la LGV Est, les projets inscrits aux CPER et les programmes décidés en CIADT – font l'objet de subventions d'investissement inscrites au titre VI du budget des Transports qui sont retracées au bilan de RFF.

La contribution aux charges d'infrastructure n'a donc pas pour objet de participer au financement d'investissements, mais uniquement de contribuer au fonctionnement de l'infrastructure.

Le montant de la contribution aux charges d'infrastructure résulte de l'évolution de l'équilibre du financement de l'infrastructure, postérieurement à la réforme du système ferroviaire de 1997.

Lors de la création de RFF en 1997, la contribution aux charges d'infrastructure, qui, bénéficiait antérieurement à la SNCF, a été affectée à RFF dans le cadre d'une révision générale des modalités financières de couverture du besoin de financement de l'infrastructure.

Pour faire face à ses charges, RFF bénéficie ainsi des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure, de la contribution aux charges d'infrastructure et de dotations en capital versées par l'Etat.

En 2000, la contribution aux charges d'infrastructure versée à Réseau Ferré de France s'élève à 12.835 MF TTC. Ce montant résulte notamment des deux ajustements suivants :

– la réduction du taux de TVA à 19,6 % a eu pour conséquence de réduire la contribution aux charges d'infrastructure TTC de 80,3 MF, sans modifier la ressource pour RFF ;

– en outre, la contribution aux charges d'infrastructure a bénéficié de manière transitoire à hauteur de 400 MF TTC, à la SNCF afin de lisser dans le temps les hausses de péage.

L'équilibre de Réseau Ferré de France a en conséquence été assuré dans les conditions suivantes :

(en milliards de francs)

	2000
Recettes (péages et prestations complémentaires, hors redevance électrique) .	10,8
Contribution aux charges d'infrastructure (hors taxes) .....	10,7
Rémunération de la SNCF, gestionnaire d'infrastructure délégué .....	- 17,2
Charges propres (hors électricité).....	-0,3
Résultat financier.....	- 10,5
<b>Capacité d'autofinancement</b> .....	<b>- 6,5</b>
Produit de cessions d'actifs .....	0,5
Dotation en capital.....	12,0
Investissements.....	- 9,7
Subventions d'investissement.....	2,0
<b>Variation du stock de dette de RFF</b> .....	<b>- 1,7</b>

Enfin, il convient de préciser que la convention du 2 mars 1998 entre l'Etat et RFF a pour unique objet de fixer les modalités de versement de la contribution aux charges d'infrastructure par l'Etat à RFF.

c) Quoique centralisée, la gestion des crédits inscrits en 2000 au chapitre 47-20 « Aides exceptionnelles au service public hospitalier » a fait largement intervenir les agences régionales d'hospitalisation dans la détermination des subventions allouées aux établissements. La répartition des crédits disponibles entre les régions a été effectuée proportionnellement aux effectifs ETP, assortis pour les DOM de coefficients de majoration des traitements. Les ARH ont ensuite réparti les enveloppes qui leur ont été ainsi notifiées entre les établissements de leur ressort. Comme le montre le tableau ci-après, les principaux critères utilisés à ce titre ont été des indicateurs de formation professionnelle, d'absentéisme, d'efficacité (ratios ETP/ISA, ETP/journées, ETP/file active...), de taille et/ou de niveau d'activité (ETP, nombre d'entrées, nombre de points ISA...).

Une enquête est en cours auprès de l'ensemble des établissements de santé sous dotation globale, afin de mesurer l'impact des dépenses réalisées dans ce cadre en 2000 sur l'évolution de la promotion interne par types de formations et par types d'établissements et sur l'amélioration des conditions de travail.

Le bilan d'ensemble du dispositif ne pourra être réalisé que lorsque les informations demandées dans le cadre de cette enquête auront été rassemblées et analysées. Toutefois, des premières informations ponctuelles recueillies auprès de quelques CHR montrent que la promotion interne pour les études d'infirmiers, d'infirmiers spécialisés et de cadres a augmenté de manière significative (allant parfois jusqu'au doublement de l'effort de promotion interne). Les réussites aux concours d'entrée dans les écoles paramédicales ont été favorisées par l'octroi de ces crédits, en parallèle avec l'augmentation des quotas de places offertes, en vue notamment de la mise en place de l'ARTT.

Par ailleurs cette mesure a été accompagnée d'une dotation provenant de l'assurance maladie de 400 MF au titre de l'exercice 2000 pour l'amélioration des conditions de travail, incitant les établissements à signer des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail.

## REPARTITION DU FINANCEMENT DES REMPLACEMENTS

(en %)

	Au titre du renforcement de la promotion professionnelle	En fonction de l'absentéisme	En fonction de l'efficience (ETP/ISA ETP/journées ETP/file active...)	En fonction de la taille et (ou) du niveau d'activité (ETP, nombre d'entrées, nombre de point ISA...)	En fonction d'autres priorités	Montant total accordé aux établissements
Alsace .....	27	18	49	0	6	100
Aquitaine .....	26	33	14	14	12	100
Auvergne .....	27	61	0	12	0	100
Bourgogne .....	27	0	6	42	26	100
Bretagne.....	30	21	21	28	1	100
Centre .....	30	18	42	0	9	100
Champagne-Ardennes.....	11	85	0	4	0	100
Corse.....	27	27	18	18	10	100
Franche-Comté .....	27	3	28	31	10	100
Ile-de-France .....	17	3	0	73	8	100
Languedoc-Roussillon .....	27	20	0	36	17	100
Limousin.....	30	20	20	30	0	100
Lorraine .....	30	17	35	18	0	100
Midi-Pyrénées.....	30	10	50	10	0	100
Nord-Pas-de-Calais .....	27	0	17	46	10	100
Basse-Normandie.....	27	31	33	9	0	100
Haute-Normandie .....	27	63	0	10	0	100
Pays-de-la-Loire .....	30	25	0	34	11	100
Picardie.....	33	47	16	4	0	100
Poitou-Charentes.....	27	18	9	46	0	100
Provence-Alpes-Côte d'Azur	27	37	9	18	9	100
Rhône-Alpes .....	27	56	5	0	12	100
<b>France métropolitaine .....</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>30</b>	<b>7</b>	<b>100</b>
Guadeloupe.....	28	36	0	32	4	100
Guyane.....	30	30	20	0	20	100
Martinique .....	30	40	2	28	0	100
Réunion.....	28	0	35	27	11	100
DOM.....	29	25	14	26	6	100
<b>France entière .....</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>30</b>	<b>7</b>	<b>100</b>

QUESTION N° 4

**DÉPENSES EN CAPITAL – AUTORISATIONS DE PROGRAMME**

a) Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes estime que l'ouverture d'autorisations de programme et de crédits de paiement par la voie d'un décret de dépenses accidentelles (titre III du budget des Charges communes) constitue une « violation » de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (p. 78). Commenter cette appréciation.

b) Dans le même rapport, la Cour des comptes critique la gestion des autorisations de programme inscrites sur le budget des Routes (p. 79), notamment du fait de la circulaire interministérielle du 24 août 1976 :

– transmettre cette circulaire ;

– expliquer pourquoi les autorisations de programme font l'objet d'un « morcellement excessif » ;

– expliquer pourquoi la circulaire précitée permet des « tolérances trop grandes », notamment par rapport aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

– présenter les modalités d'application de la circulaire précitée par la direction des routes et les DDE et expliquer pourquoi la Cour des comptes a pu affirmer que ces services administratifs prenaient des « libertés supplémentaires » par rapport à cette circulaire.

c) Présenter les modifications de procédures budgétaires qui ont permis au ministère de la défense d'améliorer de façon substantielle le volume des autorisations de programme engagées.

RÉPONSE

a) L'article 11 (1°) de l'ordonnance organique de 1959 stipule :

« 1° Dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ; ».

Cette autorisation législative, mise en œuvre par annulation d'un crédit au chapitre global 37-95 des charges communes et par ouverture d'un crédit de même montant que celui de l'annulation, sur un autre chapitre, ne saurait être confondue avec les procédures de transfert ou de virement prévues à l'article 14 de l'ordonnance qui restreignent les chapitres bénéficiaires de l'opération et interdisent notamment le virement entre titres différents.

L'article 11 de l'ordonnance n'établit aucune interdiction de cette nature ; le crédit global est inscrit, par convention, en dépenses ordinaires, mais il peut intéresser de par son objet (« faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ») des opérations en capital.

La procédure de décret de dépenses accidentelles peut donc conduire, tout comme celle du décret d'avance (article 11 [2°] de l'ordonnance) à modifier les autorisations parlementaires ; la procédure de l'article 11 (1°) peut modifier :

– la répartition des crédits entre dépenses ordinaires et dépenses en capital ;

– le montant des autorisations de programme, lequel est ajusté à hauteur du montant des crédits de paiement ouverts au moyen du décret.

La procédure de décret de dépense accidentelle a été utilisée à maintes reprises, par le passé, au bénéfice d'opérations de dépenses en capital, comme en témoigne le tableau ci-après concernant, pour exemple, la gestion 1999.

Et l'ouverture de crédits de paiement de dépenses en capital implique *de facto* l'inscription au décret de l'autorisation de programme correspondante ; sans cette inscription, il y aurait vice de forme et impossibilité d'exécuter la dépense.

L'article 11 de l'ordonnance autorise donc implicitement un dépassement des autorisations parlementaires en matière de programme, dont le montant ne peut qu'être minime, étant donné le montant limité (et limitatif) du gage que constitue le chapitre 37-95 des Charges communes.

### Gestion 1999

#### AUTORISATIONS DE PROGRAMME DANS LE CADRE DE DECRETS DE DEPENSE ACCIDENTELLE (44,4 MF AU TOTAL)

Budget et chapitre bénéficiaires	Objet de la dépense	Montant de l'autorisation de programme (et du crédit de paiement)	Date du décret
Services communs et finances chapitre 57-90	Travaux d'urgence de mise hors eau et air du cœur historique du château de Villers-Cotterêts	7.700.000 F	1/4/1999
Outre-mer chapitre 67-54	Indemnisation des dégâts causés aux équipements communaux, suite aux fortes pluies survenues en Polynésie française, en février 1998, et au passage du cyclone Frank en Nouvelle-Calédonie, en février 1999	6.700.000 F	12/7/1999
Environnement chapitre 57-10	Financement par le fonds Polmar de la coordination des actions de lutte contre la pollution due au naufrage du pétrolier Erika	10.000.000 F	21/12/1999
<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	20.000.000 F	29/12/1999

b) La question porte sur la gestion des autorisations de programme des investissements routiers, telle qu'elle résulte de la circulaire du 24 août 1976.

Cette circulaire est jointe. Elle est accompagnée d'une pièce plus importante, la circulaire du 13 mai 1976, signée par le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'équipement. C'est ce document qui justifie la procédure retenue et en fixe les principes. La circulaire du 24 août, signée par le directeur des routes et le directeur du budget, beaucoup plus longue et précise, présente les modalités pratiques et techniques de l'application de ces principes.

La circulaire du 13 mai prévoit que des affectations distinctes pourront être effectuées pour les études, les acquisitions foncières (parfois très éloignées dans le temps de la réalisation de l'opération) et pour les diverses catégories de travaux. Ce sont là le morcellement que la Cour relève et la tolérance qu'offre la circulaire. La circulaire n'étend pas cette faculté aux ouvrages d'art, qui ne peuvent être dispersés en plusieurs tranches fonctionnelles.

Deux particularités des investissements routiers justifient ce régime.

En premier lieu, la définition d'une opération y est particulièrement difficile. Si l'on considère que la réalisation d'un tronçon d'un itinéraire contigu, quelle que soit la longueur, n'a d'utilité que dans la mesure où l'itinéraire est achevé, il convient d'affecter une autorisation de programme pour le coût total de chaque itinéraire. Cette interprétation de l'article 12 de l'ordonnance peut difficilement être retenue car chaque tronçon, pris isolément, a une utilité certaine (pour améliorer le transit local ou la sécurité par exemple), la réalisation d'un itinéraire complet se déroule sur des dizaines d'années et son coût total s'exprime souvent en milliards voire en dizaines de milliards de francs.

Le mode de financement des investissements routiers constitue une autre particularité qui justifie le dispositif de 1976. Les collectivités territoriales contribuent au financement de la majorité des opérations au travers des contrats de Plan Etat-Régions ; leur participation est versée sous forme de fonds de concours. Pour garantir le financement de chaque opération, l'Etat doit appeler les fonds nécessaires dès son lancement (c'est-à-dire lors de l'affectation de l'autorisation de programme).

Une telle méthode est possible quand la durée des opérations est relativement brève ; tel est bien le cas avec la notion d'opération résultant de la circulaire de 1976 (la plupart de ces opérations ont en effet une durée inférieure ou égale à 3 ans). Une conception plus radicale de la notion d'opération accroîtrait leur durée au-delà de 10 ans, période sur laquelle il paraît difficile d'appeler les fonds des collectivités territoriales dès le lancement de telles opérations, et pour la totalité de leur coût.

En pratique, la direction des routes prépare, sur proposition des services extérieurs du ministère de l'équipement, les affectations d'autorisations de programme en utilisant les facultés offertes par cette circulaire ; le contrôleur financier veille à ce que le morcellement n'excède pas ces facultés. C'est ainsi, par exemple, qu'il demande et obtient que les ouvrages d'art, tels que les ponts, dont le montant se chiffre quelquefois en centaines de millions de francs, fassent l'objet d'une affectation unique. Les observations de la Cour des comptes appuient très utilement ses positions.

c) Le niveau exceptionnellement élevé des engagements d'autorisations de programmes sur le budget de la défense en 2000 s'explique par les raisons suivantes :

– la pleine appropriation par ce ministère des substantielles modifications ayant affecté à partir de 1997 le cadre réglementaire dans lequel sont exécutées ses dépenses en capital ; il s'agit pour l'essentiel de la mise en œuvre du contrôle financier déconcentré sur les ordonnateurs secondaires de la délégation générale pour l'armement (DGA) assignés sur la caisse de l'agent comptable des services industriels de l'armement (ACSIA) et de la refonte de la nomenclature du titre V intervenue en loi de finances 1999 ;

– l'arrivée à maturité en 2000 d'un grand nombre de marchés financièrement lourds (Syracuse III, M51, Frégates Horizon, Spectra et Optronique secteur frontal du Rafale), combinée avec le maintien à un niveau élevé des commandes globales, constitue le principal facteur d'explicitation du ressaut des engagements.

QUESTION N° 5

**DÉPENSES EN CAPITAL – CRÉDITS DE PAIEMENT**

a) Expliquer pourquoi, malgré une progression sensible de la dépense entre 1999 et 2000, « les ouvertures de crédits de paiement [sur le budget de la Justice] restent surcalibrées par rapport aux capacités d'utilisation du ministère », selon l'appréciation portée par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (p. 84).

b) Étudiant spécifiquement le « démarrage laborieux du plan Université du troisième millénaire », la Cour des comptes estime que la sous-utilisation des moyens traduit, non seulement des difficultés conjoncturelles, mais aussi les « défaillances du maître d'ouvrage ». Expliquer cette appréciation.

RÉPONSE

a) Le décalage entre le calibrage des crédits de paiement ouverts au bénéfice du ministère de la justice et l'utilisation effective de ces ressources apparaît comme la conséquence de l'écart existant entre la programmation de projets d'investissements lourds et la montée en charge progressive, sur longue durée, de leur réalisation.

En effet, le lancement de programmes d'équipement ambitieux, avec notamment la construction de 6 nouveaux établissements pénitentiaires du « programme 4000 », s'est traduit par une augmentation significative des autorisations de programme ouvertes au profit de la Chancellerie : 1.718,9 MF en 1998, puis 2.254,4 MF en 1999 et 2.527,7 MF en 2000 <sup>(1)</sup>. Afin de permettre la réalisation effective et rapide de ces programmes, les crédits de paiement correspondants ont également été ouverts selon une évolution ascendante : 1.363,7 MF de CP ouverts en 1998, et 1.749,7 MF en 1999 <sup>(2)</sup>.

La consommation en crédits de paiement du ministère de la justice n'a cependant pas traduit la même tendance : elle est passée de 1.366,1 MF en 1997 à 1.115 MF en 1999, pour ne remonter que légèrement ensuite, passant de 1.132,6 MF en 1999 à 1.191,7 MF en 2000. Deux phénomènes expliquent essentiellement cet écart entre les prévisions et les réalisations : l'achèvement progressif du programme de grandes constructions judiciaires et le démarrage retardé du programme 4000.

En conséquence, l'ouverture régulière de crédits de paiement en lois de finances pour permettre à la Chancellerie la réalisation d'opérations d'investissements en général très complexes, dont la phase préparatoire s'avère plus longue que prévu, génère un niveau important de reports de crédits, extrêmement difficile à anticiper.

b) Le plan U3M comprend deux volets principaux : la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région (volet construction) et celle du plan de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur (plan 2000-2006).

\* Concernant le plan de mise en sécurité (2,7 MdF), tout d'abord, l'enveloppe a été répartie entre les académies, en fonction des besoins exprimés par les établissements d'enseignement supérieur au travers de leurs schémas directeurs de mise en sécurité.

---

(1) Autorisations de programme ouvertes en lois de finances initiale, rectificative et par mouvements réglementaires.

(2) Crédits de paiement ouverts en lois de finances initiale, rectificative et par mouvements réglementaires.

Ensuite, les recteurs ont été chargés de discuter avec chaque établissement d'enseignement supérieur de façon à déterminer le montant à allouer à chacun d'entre eux et d'apprécier la part de fonds propres qu'il pouvait apporter.

Les crédits ouverts en loi de finances à ce titre ont été affectés sur cette base, soit 486 MF en 2000, dès le premier trimestre de l'exercice budgétaire. Il n'existe aucun retard dans ce domaine.

\* Concernant la mise en œuvre du douzième contrat de plan Etat-région, le démarrage a été lent, en 2000, du fait de la signature tardive de plusieurs contrats de plan qui a retardé la procédure déconcentrée de programmation annuelle (consultation de la CAR, navettes avec le ministère). En conséquence, les délégations de crédits aux préfets de région n'ont pu être effectuées avant le mois de juin 2000 pour la majorité d'entre elles.

Aussi, compte tenu des délais nécessaires pour l'individualisation (nouvel avis de la conférence administrative régionale requis) et l'affectation des crédits délégués au niveau déconcentré (2 à 3 mois environ), la consommation des crédits de paiement sur les opérations nouvelles a été quasiment nulle en 2000.

De plus, le rythme naturel des opérations de constructions intègre une première phase d'études, peu consommatrice en crédits (2000), puis une phase de travaux, qui commence elle-même par des études de maîtrise d'œuvre. Une accélération doit intervenir à partir de 2002 avec le démarrage des chantiers de constructions universitaires.

Le calendrier de la programmation pour 2002 a été avancé de sorte que les délégations de crédits puissent intervenir dès le début de l'exercice 2002.

Différents facteurs sont par ailleurs susceptibles de ralentir la consommation des crédits :

- de façon conjoncturelle, la hausse du prix du BTP, qui conduit à réduire le dimensionnement des opérations et induit une généralisation des appels d'offre infructueux ;
- la complexité des opérations faisant appel à des financements croisés, et notamment aux fonds européens ;
- les aléas techniques, comme la nécessité de dépolluer ou de décontaminer le sol ;
- plus marginalement, le développement des contentieux avec les maîtrises d'œuvre.

Une étude a été demandée à l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche concernant les retards intervenant dans la consommation de ces crédits de paiement et le déroulement de certaines opérations immobilières.

QUESTION N° 6

**CRÉDITS DE FONDS SPÉCIAUX**

*a)* Rappeler le fondement et les spécificités du régime juridique des crédits de fonds spéciaux.

*b)* Préciser les ordonnateurs et les comptables des différentes catégories de crédits de fonds spéciaux en fonction de leur objet.

*c)* Indiquer le montant et la répartition des crédits de fonds spéciaux pour 2000.

*d)* Régime applicable aux reports et au reliquat des crédits de fonds spéciaux. Montant des reports et du reliquat des crédits de fonds spéciaux pour les exercices 1997, 1998, 1999 et 2000.

RÉPONSE

*a)* Les crédits de fonds spéciaux sont inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre (SGPM), au chapitre 37-91. Le montant de la dotation de ce chapitre est fixé par le Parlement, dans le cadre de la procédure budgétaire. Le chapitre 37-91 est un chapitre limitatif, qui peut être abondé par décret pour dépenses accidentelles et, en cas d'urgence, par décret d'avance, conformément à l'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

L'article 42 de la loi de finances pour 1946 a défini le régime juridique de ces fonds.

*b)* Les crédits sont ordonnancés par les services généraux du Premier Ministre. La paierie générale du Trésor a la qualité de comptable assignataire.

*c)* En 2000, l'exécution budgétaire a été la suivante :

Article 10	Fonds spéciaux du Gouvernement	47.572.560
Article 20	Fonds spéciaux à destination particulière	<u>419.510.360</u>
Total du chapitre		467.082.920

*d)* Le chapitre 37-91 figure, comme les autres chapitres des parties 37 du budget général, à l'état H depuis la LFI pour 2000.

	1997	1998	1999	2000
Loi de finances initiale	394,78	394,78	393,78	393,78
Exécution	509,29	454,53	472,81	467,08