



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾
SUR LE PROJET DE LOI (N° 1822) *portant règlement définitif du budget*
de 1998,

Volume 3

Tableau comparatif

Amendements non adoptés par la commission

Annexe : réponses de la cour des comptes aux questions posées par la
commission des finances

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député.

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

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article 1^{er}

Les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 1998 sont arrêtés aux sommes mentionnées ci-après :

Propositions de la Commission

Article 1^{er}

Sans modification.

(En francs)

| | Charges | Ressources |
|--|---|-----------------------------|
| A.- Opérations à caractère définitif | | |
| <i>Budget général</i> | | |
| Recettes ^(a) | 1.738.858.532.978,02 | 1.421.920.420.106,78 |
| <i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts | - 316.938.112.871,24 | |
| Dépenses ordinaires civiles | 1.715.263.493.875,78 | 1.398.325.381.004,54 |
| <i>A déduire</i> : Dégrèvements et remboursements d'impôts | - 316.938.112.871,24 | |
| Dépenses civiles en capital | 97.446.186.202,71 | |
| Dépenses militaires | 178.480.903.010,71 | |
| Total pour le budget général | 1.674.252.470.217,96^(b) | 1.421.920.420.106,78 |
| Solde du budget général | 252.332.050.111,18 | |
| <i>Comptes d'affectation spéciale</i> | | |
| Recettes | | 87.283.312.653,84 |
| Dépenses ordinaires civiles | 18.988.950.360,27 | |
| Dépenses civiles en capital | 64.657.542.868,23 | |
| Total pour les comptes d'affectation spéciale | 83.646.493.228,50 | 87.283.312.653,84 |
| Solde des comptes d'affectation spéciale | | 3.636.819.425,34 |
| Totaux (budget général et comptes d'affectation spéciale) | 1.757.898.963.446,46 | 1.509.203.732.760,62 |
| <i>Budgets annexes</i> | | |
| Aviation civile | 8.661.150.174,60 | 8.661.150.174,60 |
| Journaux officiels | 1.100.923.575,71 | 1.100.923.575,71 |
| Légion d'honneur | 128.123.710,53 | 128.123.710,53 |
| Monnaies et médailles | 957.894.061,25 | 957.894.061,25 |
| Ordre de la Libération | 4.113.066,00 | 4.113.066,00 |
| Prestations sociales agricoles | 93.882.817.844,36 | 93.882.817.844,36 |
| Totaux budgets annexes | 104.735.022.432,45 | 104.735.022.432,45 |
| Totaux des opérations à caractère définitif (A) | 1.862.633.985.878,91 | 1.613.938.755.193,07 |
| Solde des opérations à caractère définitif (A) | 248.695.230.685,84 | » |
| B.- Opérations à caractère temporaire | | |
| <i>Comptes spéciaux du Trésor</i> | | |
| Comptes d'affectation spéciale | 26.097.161,46 | 126.229.615,77 |
| Comptes de prêts | 4.399.410.680,98 | 3.848.582.099,15 |
| Comptes d'avances | 392.593.587.348,49 | 393.167.887.316,03 |
| Comptes de commerce (solde) | - 1.259.533.320,63 | » |
| Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde) | 6.647.400,00 | » |
| Comptes d'opérations monétaires (solde hors FMI) | 531.356.186,90 | » |
| Totaux des opérations à caractère temporaire (B) | 396.297.565.457,20 | 397.142.699.030,95 |
| Solde des opérations à caractère temporaire hors FMI (B) | » | 845.133.573,75 |
| Solde d'exécution des lois de finances hors FMI (A+B) | 247.850.097.112,09 | » |
| Solde d'exécution des lois de finances hors FMI, hors FSC | 247.517.003.221,45 | » |

(a) Après déduction des prélèvements sur recettes de l'Etat (254.390.410.478,81 F) au profit des Collectivités locales et des Communautés européennes.

(b) Le montant des dépenses brutes du budget général s'établit à 1.991.190.583.089,20 F.

Texte du projet de loi

Article 2

Le montant définitif des recettes du budget général de l'année 1998 est arrêté à 1.738.858.532.978,02 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 1998 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 | 572.372.401.328,17 | 13.313.686.057,66 | 1.086.414.687,49 |
| II.- Pouvoirs publics | 4.460.162.391,00 | » | 2.110.609,00 |
| III.- Moyens des services | 657.477.156.815,28 | 1.294.386.529,96 | 3.901.959.777,68 |
| IV.- Interventions publiques | 480.953.773.341,33 | 655.899.522,18 | 3.313.292.126,85 |
| Totaux | 1.715.263.493.875,78 | 15.263.972.109,80 | 8.303.777.201,02 |

Article 4

Le montant définitif des dépenses civiles en capital du budget général de 1998 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 | 24.630.692.880,09 | » | 703.482,91 |
| VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat | 72.815.371.690,83 | » | 29,17 |
| VII.- Réparations des dommages de guerre | 121.631,79 | » | 0,21 |
| Totaux | 97.446.186.202,71 | » | 703.512,29 |

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 1998 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 | 109.545.582.347,10 | 32.273.199,40 | 1.157.690.828,30 |
| TOTAUX..... | 109.545.582.347,10 | 32.273.199,40 | 1.157.690.828,30 |

Article 6

Le montant définitif des dépenses militaires en capital du budget général de 1998 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..... | 67.777,58 | | 3,63 |
| VI.- Subventions d'investissement accordées par l'Etat..... | 1.157,7 | » | 0,76 |
| TOTAUX..... | 68.935,28 | » | 4,39 |

Article 7

Le résultat du budget général de 1998 est définitivement fixé comme suit :

| | |
|---|------------------------|
| Recettes..... | 1.738.858.532.978,02 F |
| Dépenses..... | 1.991.190.583.089,20 F |
| Excédent des dépenses sur les recettes..... | - 252.332.050.111,18 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 | |
|-------------------------------------|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| | | Ouvertures de crédits complémentaires | Annulations de crédits non consommés |
| Aviation civile..... | 8.661.1 | 397.614.81 | 134.707.25 |
| Journaux officiels..... | 1.100.9 | 24.577.53 | 23.404.52 |
| Légion d'honneur..... | 128.123.7 | 2.035.34 | 1.638.88 |
| Monnaies et médailles..... | 957.894.0 | 38.250.06 | 19.511.18 |
| Ordre de la Libération..... | 4.113.0 | 372.412,81 | 372.412,81 |
| Prestations sociales agricoles..... | 93.882.8 | 1.388.57 | 548.754.40 |
| TOTAUX..... | 104.735.0 | 1.851.42 | 728.388.67 |

Article 9

I.- Les résultats des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent sont arrêtés, pour 1998, 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.

Propositions de la Commission

Article 9

Sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

(En francs)

| Désignation | Opérations de l'année 1998 | | Ajustements de la loi de règlement | | |
|---|----------------------------|---------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| | Dépenses | Recettes | Ouvertures de crédits complémentaires | Annulations de crédits non consommés | Autorisations de découverts complémentaires |
| I.- Opérations à caractère définitif | | | | | |
| Comptes d'affectation spéciale | 83.406. | 87.017.969.798,44 | 10.590 | 305.010.7 | » |
| | 83.406. | 87.017.969.798,44 | 10.590 | 305.010.7 | » |
| II.- Opérations à caractère temporaire | | | | | |
| Comptes d'affectation spéciale | 26.097. | 126.229.615,77 | 0,46 | » | » |
| Comptes de commerce..... | 38.793. | 40.053.203.084,17 | » | » | » |
| Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers | 6.647. | » | » | » | » |
| Comptes d'opérations monétaires | 7.253. | 11.128.658.611,40 | » | » | 37.498.205 |
| Comptes de prêts..... | 4.399. | 3.848.582.099,15 | » | 300.001,0 | » |
| Comptes d'avances | 392.593. | 393.167.887.316,03 | 23.306 | 1.675.1 | » |
| Totaux..... | 443.072. | 448.324.560.726,52 | 23.306 | 1.675.4 | 37.498.205 |
| Totaux généraux..... | 526.479. | 535.342.530.524,96 | 33.896 | 1.980.4 | 37.498.205 |

II.- Les soldes des comptes spéciaux du Trésor dont les opérations se poursuivent, sont arrêtés à la date du 31 décembre 1998 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 1998 | |
|--|----------------------------|-------------------|
| | Débiteurs | Créditeurs |
| Comptes d'affectation spéciale : opérations à caractère définitif et à caractère temporaire..... | » | 16.517.556 |
| Comptes de commerce..... | 47.783.225 | 3.902.894 |
| Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers..... | 185.352.977 | |
| Comptes d'opérations monétaires | 37.864.770 | 15.155.472 |
| Comptes de prêts..... | 123.290.002 | |
| Comptes d'avances | 112.599.159 | |
| TOTAUX | 273.987.067 | 35.575.924 |

Texte du projet de loi

III.- Les soldes arrêtés au II sont reportés à la gestion 1999 à l'exception d'un solde débiteur de 366.564.359,85 F concernant les comptes d'opérations monétaires et d'un solde débiteur de 1.778.545.587,75 F concernant les comptes de prêts qui font l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 10

Les résultats du compte spécial du Trésor définitivement clos au 31 décembre 1998 sont arrêtés aux sommes mentionnées au tableau ci-après. Les crédits sont modifiés comme il est dit au même tableau.

(En francs)

| Désignation | Opérations de l'année | | Soldes au 31 décembre 1998 | | Ajustements de la loi de règlement | |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | Dépenses | Recettes | Débit | Crédit | Ouvertures | Annulations |
| I.- Opérations à caractère définitif | | | | | | |
| Comptes d'affectation spéciale | | | | | | |
| 902-12-Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés | 239.667.847,74 | 265.342.855,40 | » | 170.049.334,49 | » | 14.657.144,26 |
| TOTAL GÉNÉRAL | 239.667.847,74 | 265.342.855,40 | » | 170.049.334,49 | » | 14.657.144,26 |

Article 11

Le solde débiteur des pertes et profits sur emprunts et engagements de l'Etat est arrêté au 31 décembre 1998 à la somme de 3 423 557 864,62 F, conformément au tableau ci-après :

(En francs)

| Opérations | Dépenses | Recettes |
|---|--------------------------|--------------------------|
| Annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du Trésor | 6.496.978.439,80 | |
| Bénéfices de change | | 290.787,98 |
| - Bénéfices de change sur engagements | | |
| Dotations aux amortissements - Charges financières | | |
| - Dotations aux amortissements des primes d'émission des obligations | 2.711.413.626,62 | |
| - Dotations aux amortissements des suppléments résultant des indexations | 16.663.309,08 | |
| Pertes et profits divers sur emprunts et engagements | | |
| - pertes sur emprunts à long terme | 8.754.209.044,74 | |
| - profits divers sur emprunts à long terme | | 13.063.514.904,48 |
| - pertes sur BTAN | 836.208.742,84 | |
| - profits sur BTAN | | 2.174.494.426,36 |
| - pertes diverses | 297.997,00 | |
| - profits divers | | 153.913.176,64 |
| TOTAUX | 18.815.771.160,08 | 15.392.213.295,46 |
| SOLDE | 3.423.557.864,62 | |

Propositions de la Commission

Article 10

Sans modification.

Article 11

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 12

Est apurée au titre de l'excédent net constaté sur le compte 904-14 « Liquidations d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses » une somme de 638.893.243,71 F qui fait l'objet d'une affectation par l'article de transport aux découverts du Trésor.

Article 13

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 450.922,92 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 novembre 1997 et du 14 septembre 1998 au titre du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 462.336,87 F et de 41.060,20 F les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 11 septembre 1996 et du 12 novembre 1997, au titre du ministère de la justice.

III.- Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 612.664,72 F et de 4.853.255,66 F les dépenses comprises dans les gestions de fait des deniers de l'Etat, jugées par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 juin 1996, 28 avril 1997 et 20 avril 1998, au titre du ministère de l'intérieur.

Article 14

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

| | |
|--|-------------------|
| - Excédent net des dépenses sur les recettes du budget général de 1998..... | 252.332.05 |
| - Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année..... | 366.564.35 |
| - Remises de dettes aux pays les moins avancés | 1.778.54 |
| - Pertes et profits sur emprunts et engagements | 3.423.55 |
| TOTAL I – augmentation des découverts du Trésor | 257.900.71 |

II.- Les sommes visées aux articles 10 et 12 et la régularisation mentionnée ci-après sont transportées en atténuation des découverts du Trésor :

| | |
|---|-------------------|
| - Résultat net du compte spécial 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés » clos au 31 décembre 1998..... | 170.049.33 |
| - Apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14 | 638.893.24 |
| - Régularisation d'opérations antérieures ayant une incidence sur les découverts du Trésor | 1.912.05 |
| TOTAL II – atténuation des découverts du Trésor..... | 810.854.63 |
| Total à transporter en augmentation des découverts du Trésor (I – II)..... | 257.089.86 |

Propositions de la Commission

Article 12

Sans modification.

Article 13

I.- Sans modification.

II.- Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 292.936,87 F et de 41.060,20 F...
...dans ses arrêts du 7 mai 1997 et du 20 avril 1998, au titre du ministère de la justice.

(Amendements n^{os} 1 et 2)

III.- Sans modification.

Article 14

Sans modification.

Amendements non adoptés par la Commission

Après l'article 11

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, la dotation globale de fonctionnement constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, la dotation élu local constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, la dotation de compensation de la taxe professionnelle constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, la dotation au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, le fonds de compensation pour la TVA constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale constitue une charge permanente imputée sur le titre IV du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

A compter de l'exercice 2000, le versement du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation constitue une dépense permanente imputée sur le titre VI du budget du ministère de l'intérieur, et non plus un prélèvement sur recettes.

Amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Jacques Jégou :

Insérer l'article suivant :

I.— Dans l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1997 (n° 97-1239) du 29 décembre 1997, après le mot : « information », sont insérés les mots : « tous les six mois, accompagnées des réponses de leurs destinataires ».

II.— A la fin du même article, sont supprimés les mots : « , dès lors qu'elles sont devenues définitives ».

ANNEXE

RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

[Question n° 1](#) : La globalisation des crédits

[Question n° 2](#) : Les reports de crédits

[Question n° 3](#) : Les ressources et dépenses extrabudgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

[Question n° 4](#) : Le bilan des contrats de plan Etat-régions pour la période 1994-1999

[Question n° 5](#) : Le fonctionnement de la COFACE

[Question n° 6](#) : La gestion des autorisations de programme

[Question n° 7](#) : Le budget de la recherche

[Question n° 8](#) : Les emplois « précaires » dans les ministères et dans les entreprises publiques

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 13 MARS 2000

1100

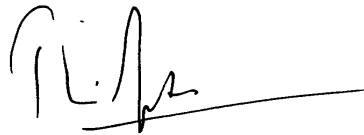
P.J. : 8
Ref : Votre lettre (A) - CDC -8320

Monsieur le Rapporteur général,

Par lettre du 14 décembre 1999, vous avez saisi la Cour d'un questionnaire en vue de la préparation de votre rapport sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 1998.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les réponses aux huit questions posées.

Veillez agréer, Monsieur le Rapporteur général, l'expression de ma considération distinguée.



Pierre JOXE

Monsieur Didier MIGAUD
Rapporteur général de la Commission des finances,
de l'économie générale et du plan
de l'Assemblée nationale
Palais Bourbon
126, rue de l'Université
75355 - PARIS CEDEX 07

ebo/lettpp

QUESTION N° 1

LA GLOBALISATION DES CRÉDITS

On a assisté, depuis une quinzaine d'années, à une réduction sensible du nombre des chapitres budgétaires, passé, pour le budget général, de 1.642 en 1984 à 731 dans le projet de loi de finances pour 2000.

Si une certaine globalisation des crédits constitue l'une des conditions de la réussite de la démarche de modernisation de l'administration, elle doit cependant rester compatible avec le principe de spécialité, dont le respect est nécessaire au bon exercice du contrôle du Parlement et de la Cour des comptes.

La Cour peut-elle, à la lumière de son expérience, porter une appréciation sur le mouvement de globalisation des crédits ? Quelles solutions pourraient être mises en œuvre pour concilier la souplesse accordée au gestionnaire et les exigences d'un contrôle et d'une évaluation plus efficaces ?

RÉPONSE

Dans un contexte en évolution permanente depuis plus de dix ans, la réponse qui suit ne peut apporter qu'un début d'appréciation sur une question dont tous les prolongements n'ont pas encore été identifiés.

La globalisation des crédits est un mouvement de réduction du nombre des chapitres budgétaires qui répond à trois objectifs. En premier lieu, ce mouvement accompagne la simplification de la nomenclature budgétaire. Ensuite, il permet de clarifier l'action du gouvernement en identifiant dans un chapitre les moyens mis au service d'une même politique publique. Enfin, la globalisation accompagne la démarche de modernisation de l'administration en offrant au gestionnaire une souplesse nouvelle dans l'utilisation des crédits.

La simplification de la nomenclature conduit à regrouper ou à supprimer des chapitres, souvent parce qu'ils sont inutilisés, ou parce qu'ils contiennent un volume réduit de crédits. De telles modifications sont fréquentes, mais n'appellent pas de commentaires particuliers.

La volonté d'identifier tous les enjeux d'une politique publique, et de mieux suivre ses implications financières, entraîne l'inscription sur un même chapitre de tous les crédits concernés, particulièrement lorsqu'il s'agit de crédits d'intervention. C'est le cas, par exemple, sur le budget de l'**Emploi**, où les chapitres 43-70 « Financement de la formation professionnelle » et 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficultés » ont été créés en loi de finances initiale pour 1999.

Le troisième objectif de la globalisation est d'offrir au gestionnaire une plus grande souplesse dans l'affectation des crédits votés au profit d'une action, même s'ils étaient initialement destinés à des moyens différents, sans recourir aux décrets de virement inter-chapitres (définis par l'article 14 de l'ordonnance organique).

De plus, les crédits globalisés dans le but de faciliter l'action du gestionnaire sont facilement reportables à l'exercice suivant. Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999 a d'ailleurs décidé d'étendre cette mesure : « *les crédits de fonctionnement courant (titre III du budget de l'État) non consommés en fin d'année budgétaire pourront être reportés d'un exercice à l'autre. En conséquence, ils figureront à l'état H annexé au projet de loi de finances pour 2000* ».

Cette plus grande souplesse de gestion était fortement liée, à l'origine, à la déconcentration des crédits. Dans ce cadre, la globalisation a porté plus particulièrement sur les crédits de fonctionnement – hors personnel – et, sans leur être réservée, sur les services érigés en centres de responsabilité (voir, sur ce point, la réponse à la question précédemment posée par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement du budget de 1997 "Globalisation des crédits et centres de responsabilité"). La globalisation est désormais généralisée et s'étend aux services centraux.

A.- LA GLOBALISATION DES CREDITS EST ENCORE EN EVOLUTION

La globalisation pourrait à l'avenir s'étendre à des dépenses de personnel. Cette procédure est expérimentée en 2000 par quatre préfectures, les crédits de chacune d'entre elles étant inscrits sur un article individualisé. Toutefois la globalisation des crédits de fonctionnement hors personnel n'est pas encore totale. Ainsi, certaines dépenses d'informatique sont toujours inscrites sur des chapitres distincts.

Les bénéfices attendus de la globalisation des crédits justifient cependant les efforts nécessaires pour en développer la pratique.

Dans sa réponse du 3 avril 1996 à une question posée par l'Assemblée nationale sur les centres de responsabilité, la Cour notait l'effet positif de la globalisation des dotations de fonctionnement. Elle précisait cependant que le contrôle parlementaire ne pourrait s'exercer pleinement qu'au prix d'un enrichissement des documents fournis au Parlement comportant des éléments d'appréciation sur les résultats obtenus.

La Cour soulignait aussi à nouveau, en 1999, les effets positifs de la globalisation, tout en estimant que la poursuite de la globalisation des crédits nécessitait une réforme de l'administration centrale, dont l'architecture trop complexe et les méthodes avaient parfois pour effet de réduire la portée de la déconcentration (réponse à la question relative à la globalisation des crédits et les centres de responsabilité, déjà citée).

B.- L'ETAT DE LA NOMENCLATURE NE FACILITE PAS L'EVALUATION

La nomenclature budgétaire ne permet pas d'identifier les crédits globalisés. Le contenu des chapitres correspondant *a priori* à des crédits de même nature varie d'une section budgétaire à l'autre. Par exemple, le chapitre 34-98 est souvent utilisé pour l'inscription de crédits globalisés, sans que cela constitue une règle générale. L'identification des chapitres globalisés présente des difficultés d'autant plus sensibles que l'administration des finances n'effectue pas encore de suivi centralisé de ces crédits. La Cour, dans de telles conditions, recherche des éléments d'appréciation auprès des contrôleurs financiers.

Toutefois, la nomenclature évolue avec la globalisation. Plusieurs circulaires de la direction du budget ont invité, pour les lois de finances de 1998 à 2000, à regrouper par chapitre ou par article individualisé les dépenses déconcentrées. Pour l'avenir, la direction du budget annonce comme objectif l'inscription des crédits globalisés dans un seul chapitre par titre et par ministère.

Mais la destination juridique de la nomenclature budgétaire, qui est le support de l'autorisation parlementaire, la rend inapte à décrire seule certaines politiques d'intervention. Ceci est vrai, par exemple, pour les politiques de l'emploi ; c'est pourquoi, depuis plusieurs années, des annexes à caractère fonctionnel accompagnent la présentation des budgets ministériels. Cette démarche est toutefois incomplète car les agrégats ne sont utilisés depuis 1996 qu'à l'appui des projets de lois de finances, mais ne le sont plus pour en contrôler l'exécution.

C.- LES OUTILS DE CONTROLE DE GESTION RESTENT A DEFINIR

Le développement d'une gestion modernisée, accordant une véritable autonomie aux services de l'État et comportant des assouplissements tels que le report automatique des crédits non consommés, crée de nouvelles exigences en matière de contrôle. En effet, pour vérifier que l'autorisation budgétaire a été correctement employée, le seul examen de la consommation des crédits dans l'année est moins pertinent que le degré de réalisation des *contrats d'objectifs* qui en définissent la destination.

La Cour constate que, pour le moment, le développement et l'amélioration des outils du contrôle de gestion restent des objectifs. La nécessité de ces outils était pourtant exprimée dès la circulaire du Premier Ministre, relative au renouveau du service public, du 23 février 1989. Leur carence ne permet pas d'évaluer l'efficacité de la dépense effectuée sur des crédits globalisés.

Les travaux entrepris récemment par la Cour sur les crédits déconcentrés, qui nécessitent du temps en raison des difficultés rencontrées, devraient permettre, à terme, de déterminer notamment l'intérêt des comptes-rendus du contrôle financier déconcentré (CFD). D'autre part, à l'avenir, selon la direction du budget, les bleus budgétaires pourraient également fournir des informations sur le degré de satisfaction des objectifs poursuivis, à condition que des indicateurs de résultat pertinents soient identifiés.

* *

*

La mesure de l'efficacité de la dépense exige en préalable le développement des outils de contrôle de gestion, trop souvent négligés jusqu'à présent, et une adaptation de la nomenclature budgétaire, permettant notamment d'identifier les chapitres concernés par la globalisation.

QUESTION N° 2

LES REPORTS DE CREDITS

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998, la Cour des comptes relève, dans la section consacrée à la modification du montant des crédits, que la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 a ouvert 60 574,5 millions de crédits supplémentaires.

Des crédits ouverts aussi tardivement ont, selon la Cour, engendré d'importants reports.

- La Cour a-t-elle pu obtenir des éclaircissements sur les raisons pour lesquelles ces demandes de crédits n'avaient pu être présentées en loi de finances initiale ?

- La Cour a-t-elle pu obtenir les justifications détaillées venant à l'appui de ces ouvertures de crédits complémentaires ? Quelles conclusions a-t-elle pu tirer de leur analyse ?

- Les reports de crédits sont-ils pris en compte de façon satisfaisante dans l'évaluation des besoins des ministères concernés, pour l'exercice suivant ?

- Quels enseignements la Cour peut-elle tirer de l'analyse, sur les cinq dernières années, de la gestion des chapitres du budget général pour lesquels on constate une tendance chronique aux reports (pourcentage de crédits reportés par rapport aux crédits ouverts supérieurs à 5%) ?

REPONSE

A.- LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES PRESENTENT UNE TENDANCE A L'ACCROISSEMENT

Entre 1995 et 1999, années incluses, les crédits nouveaux ouverts par les lois de finances rectificatives (LFR), sans tenir compte des ratifications de décrets d'avance, sont passés de 28,4 milliards à 47,5 milliards de francs. L'année 1998 est caractérisée par un maximum de 60,6 milliards. Il est encore trop tôt pour déterminer si 1999 indique un retournement de tendance.

Le tableau suivant précise la répartition par destination (dépenses ordinaires des services civils, dépenses en capital des services civils, dépenses des services militaires) des crédits votés en lois de finances rectificatives :

CREDITS VOTES EN LFR - HORS RATIFICATION DES DECRETS D'AVANCE

(en millions de francs)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Date du vote de la LFR | 30 décembre | 30 décembre | 29 décembre | 30 décembre | 30 décembre |
| Dépenses ordinaires des services civils | 25 247,3 | 31 988,4 | 32 169,8 | 50 377,9 | 42 667,2 |
| Dépenses en capital des services civils (CP) | 1 095,0 | 8 282,6 | 2 101,1 | 9 496,6 | 4 066,2 |
| Dépenses ordinaires des services militaires | 2 100,0 | 1 200,0 | 604,6 | 700,0 | 798,0 |
| Total budget général | 28 442,3 | 41 471,0 | 34 875,5 | 60 574,5 | 47 531,4 |

Le volume atteint en 1998 s'explique notamment par l'ouverture de 42 197,8 millions de francs pour les dépenses ordinaires des services civils de la section budgétaire des *Charges communes*, dont

29 723,6 millions au titre I. Pour une grande part (27 469 MF), les nouveaux crédits du titre I concernent des dépenses en atténuation de recettes (remboursement et dégrèvements sur contributions directes et remboursements sur produits indirects). Malgré l'importance de cette dotation, les crédits nécessaires aux dépenses en atténuation de recette ont été sous-évalués d'environ 11 200 millions dans la LFR, nécessitant ainsi un complément en loi de règlement.

B.- Le vote tardif des LFR ne permet pas une consommation intégrale des crédits ainsi ouverts

Les LFR sont systématiquement votées dans les trois derniers jours de l'exercice budgétaire auxquelles elles s'appliquent. Or, le décret n° 86-451 du 14 mars 1986, pris en application de l'article 16 de l'ordonnance n° 59-2, et modifié par le décret n° 96-1172 du 26 décembre 1996, dispose dans son article 5 que « *les engagements de dépenses ordinaires autres que de personnel ne peuvent intervenir, sauf urgence, après le 30 novembre de chaque année. Pour la régularisation d'un engagement antérieur, ils peuvent intervenir jusqu'au 31 décembre de l'année pour les ordonnateurs secondaires et jusqu'au 10 janvier de l'année suivante pour les ordonnateurs principaux* ». L'article 6 précise que « *les engagements de dépenses s'imputent sur les crédits du budget de l'année en cours et, pour les dépenses ordinaires, ils stipulent l'exécution du service le 31 décembre au plus tard de cette même année* ».

Le vote et la promulgation tardifs des lois de finances rectificatives limitent donc les possibilités de consommation au cours de l'exercice. L'ouverture de crédits supplémentaires au collectif aboutit donc en pratique à provisionner sur 1998 des dotations qui ne seront dépensées que les années suivantes.

Les besoins auxquels répondent les lois de finances rectificatives sont variés. En pratique, **la Cour constate chaque année qu'une partie significative des crédits ouverts par la loi de finances rectificative est reportée sur l'exercice suivant.**

Le tableau présenté en annexe n° 1 indique la liste des 22 chapitres budgétaires ayant fait simultanément l'objet d'une dotation par la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 et de reports sur l'exercice 1999. Dans 20 cas sur 22, les reports sont supérieurs ou égaux aux ouvertures de crédits par la loi de finances rectificative. La somme des crédits ouverts en LFR 98 sur ces 22 chapitres est de 2 350 millions de francs.

Les explications qui ont été obtenues par la Cour sont détaillées dans l'annexe n° 1. Toutefois, deux chapitres méritent une mention particulière, respectivement aux budgets des *Services financiers* et de *l'Intérieur et de la décentralisation*.

La LFR 98 a ouvert au budget des *Services financiers* un montant de 1 048,9 MF de crédits, dont 940,7 MF sur le chapitre 37-75 « Travaux de recensement et enquêtes statistiques ». Les crédits complémentaires correspondent en théorie aux dépenses du recensement, programmé en 1999. Les reports de ce chapitre sur l'exercice 1999 ont atteint 960 MF.

Ce chapitre n'était initialement doté que de 183,1 MF. Or une partie des dépenses liées au recensement a été engagée en 1998, notamment pour une campagne de communication et des travaux d'impression. Des raisons d'affichages ont conduit le gouvernement à privilégier l'inscription de ces crédits en LFR 1998 plutôt qu'en LFI. Selon le ministère des finances, l'inscription en LFR évitait une rupture, qui aurait été due à une opération ponctuelle et coûteuse, dans les montants inscrits en LFI.

Le budget de *l'Intérieur et de la décentralisation* a reçu en LFR 98 un total de 2 182 MF, dont 367,1 MF sur des chapitres ayant fait l'objet de reports sur l'exercice 1999. Un crédit de 100 MF a notamment été ouvert au chapitre 34-41 « Police nationale - moyens de fonctionnement » pour financer l'achat de véhicules. Sur ce même chapitre, un arrêté de report de ce montant exactement a été signé le 19 février 1999, pour « dépenses engagées non encore ordonnancées ».

C.- LES REPORTS NE SONT PAS TOUJOURS PRIS EN COMPTE DANS L'EVALUATION DES BESOINS DES MINISTERES

Le montant définitif des reports sur l'exercice 1999 n'a été connu qu'après le vote de la loi de finances initiale pour 1999 et le vote de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998. L'intégralité des reports ne pouvait être prise en compte ; toutefois, l'on constate que certains chapitres font l'objet de reports récurrents.

Le tableau en annexe n° 2 donne la liste des chapitres sur lesquels des reports significatifs (supérieurs à 5% des crédits ouverts) sont récurrents. Il s'agit toujours de chapitres d'équipement (titres V et VI).

En 1998, les reports en provenance du budget général de 1997 s'élevaient à 54,5 milliards, dont 38,1 milliards pour les dépenses en capital. Sur ces 38,1 milliards, 8,4 milliards provenaient de chapitres d'équipement structurellement excédentaires en fin d'exercice.

En 1999, les reports se sont élevés à 63,7 milliards, dont 40,8 milliards sur les titres V et VI. Comme en 1998, plus d'un cinquième des reports sur crédits d'équipement, soit 9,1 milliards, ont été constatés sur des chapitres en excédent structurel en fin d'exercice.

D.- Certains crédits sont mis en place tardivement

Des reports importants, en valeur absolue, sont constatés sur des chapitres dont les crédits sont mis en place tardivement. Il s'agit avant tout des chapitres dotés par des fonds de concours européens, rattachés parfois en fin d'exercice. C'est ainsi le cas au budget de *'Agriculture et de la pêche*, sur le chapitre 61-83 « Cofinancement de l'Union européenne au titre des objectifs 1, 5A et 5B et au titre de l'instrument financier d'orientation de la pêche » (reports sur 1998 et 1999 proches de 1,7 milliard).

Le même phénomène de mise en place tardive se produit également sur des chapitres qui alimentent des dépenses déconcentrées. Ainsi, au budget de *'Enseignement supérieur*, le circuit des crédits du chapitre 56-10 « Investissements - enseignement supérieur et recherche » conduit à la mise en place d'une partie des crédits au dernier trimestre, d'où des reports de 475 MF sur 1998 et de 611 MF sur 1999.

Enfin, la LFR ouvre parfois des autorisations de programme et des crédits d'équipement de même montant, ce qui ne paraît pas réaliste. C'était le cas au budget de *'Intérieur et de la décentralisation*, où le chapitre 57-50 « Equipement matériel du ministère de l'intérieur » a reçu 70 MF en crédit de paiement, correspondant à des autorisations de programmes elles-mêmes ouvertes par la LFR. Les reports de ce chapitre sur l'exercice suivant se sont élevés à 342,9 MF.

Au total, les crédits votés en LFR 1998 pour des dépenses d'équipement sur des chapitres ayant donné lieu à des reports s'élèvent à 307 millions de francs sur le titre V et 178 millions sur le titre VI (cf. tableau de l'annexe 2).

E.- Le rythme de mise en place des crédits est parfois plus rapide que celui des consommations

La deuxième cause principale des reports est le retard dans l'exécution de la dépense, tant sur des chapitres de fonctionnement que sur des chapitres d'équipement.

Certains crédits ouverts en LFR 98 sur des chapitres de fonctionnement correspondaient à des opérations programmées pour la fin de l'exercice 1998. Pour des raisons diverses, certaines de ces opérations ont été reportées à l'exercice 1999, entraînant le report des crédits correspondants. Le budget de *'Agriculture et de la pêche*, où 77,4 MF ouverts en LFR 98 sur différents chapitres du titre III ont été reportés sur l'exercice 1999, illustre cette situation.

Ce constat est cependant plus fréquent sur des crédits d'équipement. Au budget des *'Anciens combattants*, le chapitre 57-91 « Equipement immobilier et patrimoine » finance des travaux dont

l'imparfaite définition l'année de l'ouverture des crédits (1998) a entraîné un fort accroissement des reports en valeur relative.

L'effet le plus important en valeur absolue concerne des chapitres d'équipement destinés à financer les dépenses déconcentrées. Au budget de l'*Intérieur et de la décentralisation*, le chapitre 67-52 « Dotation globale d'équipement – communes » est à l'origine de reports proches de 3 milliards sur 1998 et de 3,4 milliards sur 1999. À l'*Outre-mer*, le chapitre 68-90 « Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale) » est à l'origine de reports de 326 millions sur 1998 et de 422 millions sur 1999.

Dans d'autres cas, des crédits d'équipement sont ouverts sur des chapitres déjà excédentaires. Ainsi, le chapitre 57-40 « Equipement immobilier du ministère de l'intérieur » a reçu 99,3 MF, dont 14,3 MF provenant du rattachement du produit de cessions immobilières, et surtout 85 MF qui étaient destinés à couvrir des besoins en CP constatés en fin d'exercice. Or les reports de ce chapitre sur l'exercice 1999 se sont élevés à 268,4 MF.

L'usage des ouvertures de crédits nécessairement destinées à être reportés étend abusivement la pratique normale du report des crédits d'investissement non consommés dans l'année. L'utilisation de ce procédé, dont le résultat est de faire porter par le budget de l'année n-1 des dépenses prévues sur l'exercice n, semble surtout correspondre à une volonté d'affichage qui n'est plus corrélée avec le rythme de la dépense.

*F.- LA SINCERITE DES LOIS DE FINANCES, INITIALES ET RECTIFICATIVES, EST ALTEREE
PAR LA PRATIQUE DES REPORTS*

Une prise en compte plus fine des reports dans la préparation des lois de finances pourrait permettre une réduction des crédits votés de quelques milliards de francs.

En effet, on constate que, sur les chapitres présentant des reports récurrents (*cf.* annexe 2), les crédits ouverts par les lois de finances pour 1998 auraient pu être réduits d'environ 6 milliards de francs sans entraîner de sous dotation.

Pour la seule loi de finances rectificative, ce sont près de 1,7 milliard de francs qui ont été votés, puis reportés, sur des chapitres faisant l'objet de reports récurrents.

Il s'agit, certes, d'un maximum théorique, dont la connaissance exacte n'intervient parfois que plusieurs mois après la mise en place.

D'autre part les crédits d'équipement qui font l'objet de reports massifs et récurrents caractérisent des chapitres sur lesquels les crédits sont ouverts une ou parfois plusieurs années avant la date de leur consommation. La permanence de telles situations est susceptible d'affecter la sincérité du projet de loi de finances soumis à l'approbation parlementaire.

En effet, sans méconnaître la portée de l'article 17 de l'ordonnance 59-2 qui autorise le report par arrêté du ministre des finances des crédits de paiements sur opérations en capital, il apparaît cependant que le report systématique de sommes qui atteignent plusieurs milliards de francs ne peut manquer d'influer sur l'équilibre budgétaire tel qu'il a été voté. L'accumulation et l'accroissement des reports ne répondent plus à la seule nécessité d'aménager le principe d'annualité pour permettre une gestion efficace. C'est pourquoi il est hautement souhaitable que des reports élevés ne se répètent pas à long terme.

De plus, les crédits ouverts par les lois de finances rectificatives votées en fin d'année sont parfois destinés à être reportés sur l'exercice suivant. La Cour ne peut que constater que les lois de finances rectificatives votées en fin d'exercice remplissent partiellement le rôle de lois de finances rectificatives pour l'exercice suivant.

Annexes à la réponse n° 2

annexe n° 1

*TABLEAU DES CHAPITRES DOTES EN LFR 1998 AYANT FAIT L'OBJET DE REPORTS SUR
L'EXERCICE 1999, ET COMMENTAIRES.*

ANNEXE n° 2

*TABLEAU DES CHAPITRES SUR LESQUELS LES REPORTS REPRESENTENT PLUS DE 5% DES
CREDITS OUVERTS PAR VOIE LEGISLATIVE (EN 1998 ET 1999), ET COMMENTAIRES.*

ANNEXE N° 1 À LA RÉPONSE N° 2

**TABLEAU DES CHAPITRES DOTÉS EN LFR 1998 AYANT FAIT L'OBJET DE REPORTS
SUR L'EXERCICE 1999, ET COMMENTAIRES**

en millions de francs

| fascicule | chapitre | crédits LFI 98 | reports de n-1 | crédits LFR 98 | reports n+1 | report n+1/LFR |
|---|---|-----------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------|-----------------------|
| agriculture et pêche | | | | | | |
| | 34-14 statistiques | | | | | |
| | | 50,00 | 15,01 | 55,00 | 55,00 | 100% |
| | 36-22 subventions de fonctionnement à divers établissements publics | | | | | |
| | | 391,55 | | 2,20 | 0,47 | 21% |
| | 37-11 dépenses diverses non déconcentrées | | | | | |
| | | 18,09 | 83,68 | 20,20 | 91,17 | 451% |
| | 44-36 pêches maritimes et cultures marines - subvention et apurement FEOGA | | | | | |
| | | 147,13 | 38,60 | 10,00 | 36,00 | 360% |
| | 44-53 interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole | | | | | |
| | | 3.889,11 | 121,27 | 736,75 | 82,50 | 11% |
| | 61-83 cofinancement de l'Union européenne au titre des objectifs , 5A et 5B et au titre de l'instrument financier d'orientation de la pêche | | | | | |
| | | 0,00 | 1.715,69 | 0,76 | 1.637,63 | 215478% |
| anciens combattants | | | | | | |
| | 57-91 équipement immobilier et patrimoine | | | | | |
| | | 16,18 | 25,16 | 0,47 | 36,65 | 7798% |
| enseignement scolaire | | | | | | |
| | 56-01 administration générale et établissements d'enseignement à la charge de l'État - achèvement d'opérations sur équipements décentralisés | | | | | |
| | | 297,81 | 79,66 | 20,38 | 111,85 | 549% |
| services financiers | | | | | | |
| | 37-75 travaux de recensement et enquêtes statistiques | | | | | |
| | | 183,07 | 40,53 | 940,70 | 959,98 | 102% |
| intérieur et décentralisation | | | | | | |
| | 34-41 police nationale - moyens de fonctionnement | | | | | |
| | | 3.483,55 | 24,44 | 100,00 | 100,00 | 100% |
| | 57-09 recherche scientifique et technique | | | | | |
| | | 2,50 | 1,78 | 0,20 | 0,86 | 430% |
| | 57-40 équipement immobilier du ministère de l'intérieur | | | | | |
| | | 548,23 | 421,26 | 99,28 | 268,40 | 270% |
| | 57-50 équipement matériel du ministère de l'intérieur | | | | | |
| | | 270,00 | 272,75 | 70,00 | 342,95 | 490% |
| | 57-60 informatique, télématique et transmission - dépenses d'équipement | | | | | |
| | | 299,00 | 78,06 | 90,00 | 188,00 | 209% |
| | 67-51 subventions pour travaux divers d'intérêt local | | | | | |
| | | 552,89 | 510,10 | 7,60 | 620,62 | 8166% |
| outre-mer | | | | | | |
| | 57-91 équipement administratif | | | | | |
| | | 17,57 | 7,07 | 12,75 | 23,17 | 182% |
| | 65-01 aide au logement dans les dépt. d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte | | | | | |
| | | 568,54 | 26,30 | 40,00 | 61,31 | 153% |
| | 68-03 subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (sections régionales et départementales) | | | | | |
| | | 15,00 | | 10,00 | 10,00 | 100% |
| jeunesse et sports | | | | | | |
| | 57-01 administration générale et équipement des établissements publics de l'État | | | | | |
| | | 42,00 | 42,05 | 0,54 | 34,82 | 6448% |
| santé, solidarité et ville | | | | | | |
| | 57-93 équipements administratifs, études et recherche | | | | | |
| | | 78,45 | 17,71 | 13,75 | 68,84 | 501% |
| | 66-20 subventions d'équipement social | | | | | |
| | | 332,11 | 34,09 | 113,00 | 129,22 | 114% |
| enseignement supérieur | | | | | | |
| | 66-73 constructions et équipement - enseignement supérieur et recherche | | | | | |
| | | 877,35 | 203,27 | 6,30 | 120,99 | 1920% |
| Crédits ouverts en LFR 98 sur des chapitres ayant fait l'objet de reports sur l'exercice n+1 | | | | 2.349,88 millions | | |

Hors les cas où l'ouverture de crédit en LFR est le résultat du rattachement de produits de cession, les budgets des *Services financiers*, de l'*Intérieur et de la décentralisation*, de l'*Outre-mer*, et de la *Santé, de la solidarité et de la ville* montrent des exemples de chapitres budgétaires sur lesquels les reports sont supérieurs, parfois de beaucoup, aux abondements en LFR.

La LFR 98 a ouvert au budget des *Services financiers* un montant de 1 048,9 MF de crédits, dont 940,7 MF sur le chapitre 37-75 « Travaux de recensement et enquêtes statistiques ». Ce chapitre n'était doté que de 183,1 MF en LFI. Les crédits complémentaires correspondent en réalité à des dépenses de 1999 (recensement) et ont été intégralement reportés sur l'exercice 1999. L'inscription de ces crédits en LFR plutôt qu'en LFI a été expliquée au rapporteur de la Cour par les raisons suivantes : la dotation de ce chapitre en LFR a permis d'éviter une discussion sur les crédits dans le contexte du débat parlementaire général sur la LFI ; par ailleurs, s'agissant d'une opération ponctuelle mais coûteuse, l'inscription en LFR évite une rupture dans les montants inscrits en LFI.

Aucune de ces deux raisons ne peut être considérée comme satisfaisante, dans la mesure où l'inscription de crédit en LFR suivie d'un report immédiat de ces crédits sur l'exercice suivant ne correspond pas aux dispositions de l'ordonnance 59-2.

Le budget de l'*Intérieur et de la décentralisation* a reçu en LFR 98 un total de 2 182 MF, dont 367,1 MF sur des chapitres ayant fait l'objet de reports sur l'exercice 1999. Un crédit de 100 MF a été ouvert au chapitre 34-41 « Police nationale - moyens de fonctionnement » pour financer l'achat de véhicules. Sur ce même chapitre, un arrêté de report de ce montant exactement a été signé le 19 février 1999, pour « Dépenses engagées non encore ordonnancées ».

Le chapitre 57-40 « Equipement immobilier du ministère de l'intérieur » a reçu 99,3 MF, dont 14,3 MF provenant du rattachement du produit de cessions immobilières, et surtout 85 MF qui étaient destinés à couvrir des besoins en CP constatés en fin d'exercice. Or les reports de ce chapitre sur l'exercice 1999 se sont élevés à 268,4 MF.

Le chapitre 57-50 « Equipement matériel du ministère de l'intérieur » a reçu 70 MF en crédit de paiement, correspondant à des autorisations de programmes également ouvertes par la LFR. Les reports sur l'exercice suivant se sont élevés à 342,9 MF.

Le chapitre 57-60 « Informatique, télématique et transmission - dépenses d'équipement » a reçu en LFR 90,0 MF à la suite de la décision de 1998 d'accélérer le déploiement du système ACROPOL de radiocommunication de la Police nationale. Les reports de ce chapitre sur l'exercice 1999 ont porté sur 188,0 millions.

Le budget de l'*Outre-mer* a bénéficié d'ouvertures totalisant 229,7 MF, dont 62,7 MF sur trois chapitres à l'origine de reports sur l'exercice 1999. Le chapitre 57-91 « Equipement administratif » a notamment reçu 12,7 MF en autorisation de programme et en crédits de paiement ; il s'agissait de financer le renouvellement de l'avion du haut-commissariat en Nouvelle-Calédonie (10 MF) et le patrouilleur de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les reports sur ce chapitre se sont élevés à 23,2 MF. Les crédits ouverts en LFR sur les chapitres 65-01 et 68-03 étaient destinés à des ajustements aux besoins (65-01) ou au règlement d'opération restant à couvrir localement (68-03). Dans les deux cas, cependant, les reports à l'exercice suivant ont été supérieurs ou égaux aux crédits ouverts en LFR.

Le chapitre 57-93 « Equipement administratif, études et recherches » du budget de la *Santé, de la solidarité et de la ville* a reçu 13,7 millions en LFR. Les reports sur l'exercice 1999 se sont élevés à 68,8 MF. Depuis plusieurs années, la Cour constate sur ce chapitre une sous-consommation des crédits. Le rythme des investissements est faible en particulier dans les services déconcentrés, et les réalisations ne suivent pas la programmation affichée.

Le chapitre 66-20 « Subventions d'équipement social » a bénéficié d'une ouverture de crédits complémentaire de 113 MF en loi de finances rectificative. Les reports sur l'exercice 1999 se sont élevés à 129,2 MF.

Au budget de l'*Agriculture et de la pêche*, le total des ouvertures de crédit en LFR 98 s'est élevé à 905,2 MF, dont 824,9 MF sur des chapitres ayant donné lieu à des reports sur l'exercice suivant.

Le chapitre 34-14 « Statistiques » a bénéficié de 131,6 MF au total, dont 55,0 MF en LFR 98 qui ont été intégralement reportés sur l'exercice 99. Les reports sur ce chapitre pourraient être qualifiés de structurels, la réalisation de certaines enquêtes s'étalant sur plusieurs exercices pour des raisons techniques. D'autre part, des opérations prévues ont été reportées au début de 1999, notamment l'enquête sur les déchets auprès des communes.

Le faible taux de consommation du chapitre 37-11 « Dépenses diverses non déconcentrées » est dû, pour une large part, aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du Système intégré de gestion et de contrôle des aides de la PAC (SIGC). Ces difficultés conduisent précisément à s'interroger sur le bien-fondé de l'ouverture de crédits supplémentaires au collectif.

Sur le chapitre 44-36 « Pêches maritimes et cultures marines - subvention et apurement FEOGA », plusieurs opérations décidées fin 1998 ont été reportées sur 1999. Il s'agit du financement de la reconversion des navires touchés par l'interdiction des filets dérivants (25 MF) ; des mesures d'urgence en faveur des conchyliculteurs de l'étang de Thau (4 MF) ; et de la subvention à la société Interpêche (7 MF qui étaient inscrits en LFR).

La LFR 98 a ouvert 5,20 MF de crédits supplémentaires au budget des *Anciens combattants*. Les 0,5 MF ouverts au chapitre 57-91 « Equipement immobilier et patrimoine » correspondent à l'indemnisation par des sociétés d'assurance de dommages causés en 1987 et constatés en 1994 à la direction interdépartementale de Nantes.

Le budget de l'*Enseignement scolaire* a bénéficié d'ouvertures de crédit en LFR de 75,4 MF, dont 55,0 MF pour les dépenses ordinaires et 20,4 MF en autorisations de programme et crédits de paiement intégralement affectés au chapitre 56-01 « Administration générale et établissements d'enseignement à la charge de l'État - achèvement d'opérations sur équipements décentralisés ». Il s'agissait, au titre V, du rattachement de produits de cession. Sur ce chapitre 56-01, la consommation atteint seulement 71,8% des crédits, et prolonge la détérioration déjà observée en 1997 (80%, contre 89% en 1996).

L'ouverture en loi de finances rectificative de 0,5 MF au chapitre 57-01 « Administration générale et équipement des établissements publics de l'État » du budget de la *Jeunesse et des sports*, très inférieure aux 34,8 MF reportés sur l'exercice 1999, correspond au rattachement du produit d'une cession immobilière.

L'ouverture de 6,3 millions de crédits en LFR au budget de l'*Enseignement supérieur*, sur le chapitre 66-73 « Constructions et équipement - enseignement supérieur et recherche » est également un rattachement de produit de cession.

ANNEXE N° 2 À LA RÉPONSE N° 2

TABLEAU DES CHAPITRES SUR LESQUELS LES REPORTS REPRESENTENT PLUS DE 5% DES CREDITS OUVERTS PAR VOIE LEGISLATIVE (EN 1998 ET 1999)

Le tableau suivant indique les chapitres non inscrits à l'état H qui sont à l'origine, en 1998 et 1999, de reports supérieurs à 5% des crédits ouverts en lois de finances.

en millions de francs

| | reports sur 1996 | % des lois de finances 1995 | reports sur 1997 | % des lois de finances 1996 | reports sur 1998 | % des lois de finances 1997 | reports sur 1999 | % des lois de finances 1998 |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| Agriculture et pêche | | | | | | | | |
| 61-83 | 723,5 | n.c. | 1.289,9 | n.c. | 1.715,7 | n.c. | 1.637,6 | 216227,3% |
| Anciens combattants | | | | | | | | |
| 57-91 | 13,1 | 92,9% | 25,7 | 79,4% | 25,2 | 183,3% | 36,7 | 220,1% |
| Enseignement scolaire | | | | | | | | |
| 56-01 | 70,4 | 16,6% | 127,1 | 39,1% | 79,7 | 28,4% | 111,9 | 35,2% |
| 56-37 | 46,2 | 11,6% | 21,8 | 5,8% | 63,6 | 21,0% | 47,6 | 14,7% |
| 66-33 | 34,4 | 19,5% | 54,0 | 35,1% | 61,4 | 47,7% | 44,6 | 49,8% |
| Intérieur et décentralisation | | | | | | | | |
| 57-09 | 11,4 | 142,5% | 3,4 | 197,2% | 1,8 | n.c. | 0,9 | 31,7% |
| 57-40 | 196,7 | 24,8% | 332,2 | 40,5% | 421,3 | 59,7% | 268,4 | 41,5% |
| 57-50 | 458,4 | 75,8% | 266,0 | 50,9% | 272,7 | 72,9% | 342,9 | 100,9% |
| 57-60 | 92,1 | 43,4% | 49,1 | 63,7% | 78,1 | 24,8% | 188,0 | 48,3% |
| 65-51 | 5,4 | 3,8% | 40,3 | 23,0% | 87,4 | 56,0% | 91,5 | 70,9% |
| 67-51 | 312,0 | 71,8% | 411,9 | 89,4% | 510,1 | 91,7% | 620,6 | 110,7% |
| 67-52 | 1.375,3 | 39,5% | 2.262,2 | 74,9% | 2.959,6 | 123,1% | 3.443,4 | 139,8% |
| 67-53 | 674,1 | 28,5% | 814,6 | 33,2% | 869,2 | 34,4% | 753,6 | 29,1% |
| Outre mer | | | | | | | | |
| 57-91 | 2,7 | 32,4% | 3,7 | 20,5% | 7,1 | 39,3% | 23,2 | 76,4% |
| 58-01 | 0,0 | 0,0% | 3,1 | 13,4% | 17,9 | 93,5% | 11,4 | 71,7% |
| 65-01 | 0,0 | n.c. | 417,7 | 67,5% | 26,3 | 5,7% | 61,3 | 10,1% |
| 67-51 | 19,7 | 216,4% | 13,7 | 506,8% | 11,4 | 207,1% | 20,4 | 149,3% |
| 68-01 | 8,6 | 2,3% | 27,0 | 7,4% | 90,5 | 32,5% | 45,8 | 19,7% |
| 68-90 | 0,0 | 0,0% | 289,1 | 158,0% | 326,3 | 233,0% | 422,1 | 321,1% |
| Recherche et technologie | | | | | | | | |
| 56-06 | 0,0 | 0,1% | 0,0 | 0,0% | 5,0 | 55,1% | 6,8 | 96,5% |
| 57-02 | 6,4 | 98,5% | 5,1 | 102,6% | 3,0 | 493,5% | 6,9 | 114,9% |
| Plan | | | | | | | | |
| 66-01 | 1,0 | 18,0% | 0,4 | 6,7% | 0,4 | 10,4% | 0,4 | 9,8% |
| Jeunesse et sports | | | | | | | | |
| 57-01 | 21,0 | 42,8% | 19,4 | 51,0% | 42,0 | 119,0% | 34,8 | 81,8% |
| 66-50 | 83,4 | 168,6% | 71,6 | 132,1% | 50,4 | 213,3% | 45,7 | 61,9% |
| Santé, solidarité et ville | | | | | | | | |
| 56-10 | n.d. | n.d. | 2,4 | n.d. | 1,1 | 14,8% | 1,4 | 28,0% |
| 57-93 | n.d. | n.d. | 12,9 | n.d. | 17,7 | 29,4% | 68,8 | 74,7% |
| 66-50 | n.d. | n.d. | 1,0 | n.d. | 1,0 | 25,0% | 1,0 | 16,7% |
| Enseignement supérieur | | | | | | | | |
| 56-10 | 137,8 | 12,7% | 120,8 | 11,3% | 474,8 | 36,7% | 611,4 | 65,6% |
| 66-73 | 83,8 | 8,3% | 26,8 | 3,2% | 193,4 | 21,3% | 121,0 | 13,7% |

Note : n.d. (non déterminé) indique que les modifications de la structure budgétaire ne permettent pas de procéder à des comparaisons sur une base rigoureuse.

n.c. (non calculé) indique les chapitres non dotés en loi de finances initiale ou en loi de finances rectificative.

Au budget de l'**Agriculture et de la pêche**, le chapitre 61-83 « Cofinancement de l'Union européenne au titre des objectifs, 5A et 5B et au titre de l'instrument financier d'orientation de la pêche » est alimenté par des financements communautaires. Il n'est pas toujours doté en loi de finances, mais a bénéficié en 1998 d'un crédit de 757 366 F en LFR. Les reports récurrents sur le chapitre 61-83 peuvent s'expliquer par le rattachement tardif des fonds de concours : près de la moitié des fonds de concours sont rattachés au cours du dernier trimestre.

Le chapitre 57-91 « Equipement immobilier et patrimoine » du budget des **Anciens combattants** finance notamment des travaux dans les maisons de retraite de l'ONAC depuis 1996. Des difficultés dans la définition et la réalisation de ce programme ont conduit à un étalement dans le temps jusqu'en 1999. Le financement de ces travaux devrait normalement être assuré par des subventions d'investissement du titre VI.

Au budget de l'**Enseignement scolaire**, le chapitre 56-37 « Dépenses pédagogiques - technologies nouvelles : premier équipement en matériel », malgré la baisse continue des ouvertures de crédits, reflète une sous-consommation chronique.

Au ministère de l'**Intérieur et de la décentralisation**, le chapitre 67-58 « Participation des communautés européennes à divers programmes en cofinancement » n'apparaît pas dans le tableau, car il n'est pas doté en loi de finances, mais par rattachement de fonds de concours au titre du FEDER. A lui seul, ce chapitre est à l'origine de reports en forte progression : 1 120,6 millions reportés sur 1996, 2 625,1 MF sur 1997, 6 359,2 MF sur 1998 et 5 316,5 MF sur 1999. Par ailleurs, les reports sont élevés sur certains chapitres des titres V et VI, et tout particulièrement sur le 67-52 « Dotation globale d'équipement – communes » où les reports passent de 1 375,3 MF en 1997 à 3 443,4 MF en 1999.

Les reports sur le chapitre 57-91 « Equipement administratif » de l'**Outre-mer**, en accroissement sensible et continu de 1996 à 1999, s'expliquent en partie par la mise en place de crédits de paiement en LFR du 30 décembre 1998 (12,7 MF), impossibles à consommer dans l'année. Le chapitre 58-01 « Infrastructures de Guyane » souffre du rattachement tardif des fonds de concours.

Le chapitre 67-51 « Travaux divers d'intérêt local » subventionne, avec un plafond de 80% (en application d'un décret du 10 mars 1972), les projets des collectivités locales. L'importance des reports constatés sur ce chapitre reflète la difficulté pour ces collectivités de mener à bien leurs projets, parfois liée à leur incapacité à réunir le financement complémentaire à la subvention.

Le chapitre 68-90 « Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale) » finance des opérations gérées presque en totalité au niveau local. La faible consommation des crédits de paiement, dans lesquels les crédits votés ne représentent qu'environ un tiers des sommes disponibles en raison de l'importance des reports, souligne la difficulté à mettre en œuvre les opérations. La Nouvelle-Calédonie bénéficie de la part la plus importante des crédits délégués (72% en 1998) ; c'est aussi la collectivité sur laquelle on constate la plus faible consommation des crédits (35% en 1998).

Les reports les plus importants, relativement aux autorisations législatives, sur le budget de la **Recherche et de la technologie** sont constatés sur les chapitres 56-06 « Information et culture scientifique et technique, prospective et étude » et 57-02 « Equipements administratif et technique ».

Le budget de la **Santé, de la solidarité et de la ville** a pris sa forme actuelle en 1998 par la réorganisation de plusieurs fascicules budgétaires. L'historique est donc limité à deux années.

L'évolution à la baisse de la consommation des crédits sur le chapitre 57-93 « Equipements administratifs, études et recherche » traduit un déclin sensible de l'investissement dans les services déconcentrés. Les reports importants s'expliquent par des problèmes techniques rencontrés dans les DDASS concernées par ces opérations.

Le chapitre 66-50 « Subventions d'équipement à la recherche médicale » a été supprimé en LFI 1999.

Le budget de l'*Enseignement supérieur* présentait une rupture en 1998 : le chapitre 66-73 « Constructions et équipement - enseignement supérieur et recherche » a absorbé l'ancien chapitre 66-70 « Subventions d'équipement universitaire, médical, social et culturel ». La comparaison à périmètre constant fait apparaître une amélioration du taux de consommation des crédits.

Les conditions d'utilisation des crédits du chapitre 56-10 « Investissements - enseignement supérieur et recherche » sont peu satisfaisantes. D'une part, le rythme d'utilisation des AP est lent et se répercute sur la consommation des crédits. D'autre part, les services invoquent la lenteur de mise en place des crédits, liée aux procédures de délégation des AP. Les AP transitent par les préfetures de région et les rectorats avant de parvenir aux établissements bénéficiaires. Certaines délégations n'ont été mises en place qu'au dernier trimestre en 1998.

QUESTION N° 3

LES RESSOURCES ET DEPENSES EXTRABUDGETAIRES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

En réponse à une question posée par la Commission des finances, lors de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1997, sur le montant des recettes et des dépenses enregistrées en 1997 dans certains comptes de tiers au bénéfice des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des comptes a indiqué avoir engagé une enquête approfondie auprès des services concernés (p. 248 du rapport du rapporteur général de la Commission des finances).

• La Cour peut-elle communiquer à la Commission des finances les résultats de cette enquête ?

• Dans la même réponse, la Cour évoque les résultats d'une analyse, communiquée par la direction générale de la comptabilité publique à la Cour en 1998, sur le coût spécifique et le résultat de l'activité d'épargne du Trésor. La Cour est-elle en mesure de porter une appréciation sur cette analyse ?

• Si une rebudgétisation des recettes et des dépenses effectuées sur certains comptes de tiers a été entreprise depuis la décision n°94-351 du 29 décembre 1994 du Conseil constitutionnel et l'article 110 de la loi de finances pour 1996, des mouvements importants persistent sur les comptes 451, 466-171 et 466-176. Ces comptes sont alimentés, principalement, par le produit de l'activité bancaire et de collecte d'épargne du Trésor public.

• La Cour peut-elle évaluer les sommes qui ont transité sur ces comptes et sous-comptes en 1998 et indiquer à quel usage elles ont été affectées ?

• La Cour peut-elle préciser le fonctionnement du régime indemnitaire financé par certains fonds extrabudgétaires ? Quels sont les textes de référence et les mécanismes de versement de ces indemnités ?

• La Cour peut-elle, notamment, décrire le fonctionnement du système des « indemnités conseils » versées par les collectivités territoriales (montants, bénéficiaires, fondements...) ?

• S'agissant du compte 466-176, l'arrêté du Conseil de Gouvernement de la Polynésie française du 7 avril 1983, peut-il faire obstacle à la rebudgétisation des recettes concernées ?

RÉPONSE

A.- Le montant des dépenses et ressources extrabudgétaires pour 1997

En réponse à la question parlementaire n°6 sur le projet de loi de règlement du budget 1997, qui portait comme la présente question sur les ressources et les dépenses extrabudgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour des Comptes a annoncé qu'elle avait engagé une enquête approfondie sur ce sujet, des documents ayant déjà été échangés avec les services de la comptabilité publique.

Cette enquête a progressé depuis lors, en abordant deux domaines complémentaires. D'une part, la Cour a analysé les mécanismes d'affectation de ressources extrabudgétaires au financement de dépenses de personnel lors du contrôle des directions générales de la comptabilité publique et des impôts, dont les principales conclusions sont reprises dans le rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat publié en janvier 2000 (pages 137 à 161 et 271 à 302). Sont ainsi présentés en détail le fonctionnement du régime indemnitaire financé par les fonds extrabudgétaires, les textes de référence et les mécanismes de versement. A la demande des ministres concernés, la DGCP a entrepris depuis le printemps 1999 une réflexion globale portant sur ce régime indemnitaire, dans la perspective d'une rebudgétisation complète à l'horizon 2001 et de la validation des mécanismes par des textes contresignés par le ministre de la fonction publique.

D'autre part, la Cour est désormais en mesure de connaître les masses financières des ressources et dépenses extrabudgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Pour 1996, ces données ont été publiées dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998, dans la partie monographie des services financiers (pages 373 et suivantes).

Une actualisation récente a permis d'obtenir les mêmes données pour l'exercice 1997, présentées ci après.

- Pour la DGI, les ressources extrabudgétaires pour 1997 provenaient du cadastre et des hypothèques.
 - Au cadastre, les montants collectés sur les comptes 466-223 et 224 « rémunérations accessoires de certains agents de l'Etat – cadastre » s'élèvent à 68,7 MF.
 - Aux hypothèques, le compte 466-226 « hypothèques » comprend 77 MF de ressources, le salaire des conservateurs représentant en plus 227,1 MF.

Ceci correspond à un total de 372,8 MF pour la DGI.

- Pour la DGCP, les produits extrabudgétaires s'élèvent à 1 458,7 MF (cf. tableau I infra⁽¹⁾), en ce qui concerne la métropole et les DOM.

(¹) Ce tableau, élaboré par la Cour, a déjà été présenté à l'Assemblée Nationale, pour la partie des fonds finançant des rémunérations, au titre de 1996, dans le rapport de M. CHABERT annexé au PLF 2000.

**TABLEAU I : PRESENTATION GLOBALE DES RESSOURCES ET EMPLOIS EXTRABUDGETAIRES
DE LA DGCP POUR L'EXERCICE 1997**

(en millions de francs)

| Ressources au titre de l'année 1997 | | 1458,66 |
|--|-----------------|----------------|
| <i>I. - Collecte de l'épargne</i> | <i>1 228,50</i> | |
| a) Remises versées par l'Etat | | |
| Fonds particuliers | | 159,37 |
| Bons du Trésor | | 32,94 |
| b) Remises et commissions versées au réseau par le groupe de la | | |
| Caisse des Dépôts et consignations | | |
| Indemnités de préposé | | 25,10 |
| Notaires | | 291,55 |
| Autres comptes de dépôts | | 236,91 |
| OPCVM | | 171,27 |
| CODEVI et livret jeunes | | 11,02 |
| Emprunts et privatisations | | 37,64 |
| Placement de TCN-BTN | | 17,75 |
| Commission PEP investissement | | 1,87 |
| Caisse nationale de prévoyance | | 95,56 |
| Europ Assistance et comptapierre | | 0,22 |
| c) Commissions CODEVI et autres commissions CNP | | 39,50 |
| d) Autres recettes liées à l'activité épargne | | 107,80 |
| <i>II. - Rémunération pour services rendus aux collectivités locales</i> | <i>166,06</i> | |
| Indemnités de conseil aux collectivités locales | | 149,83 |
| Indemnité de confection de budget des collectivités locales | | 6,63 |
| Rémunérations en tant qu'agents comptables d'établissements publics | | 9,60 |
| <i>III. - Autres rémunérations pour services rendus</i> | <i>64,10</i> | |
| Indemnités pour services rendus (ONF, OPHLM, ASA, etc...) | | 50,20 |
| Remboursements de dépenses payées pour le compte d'autres services | | 13,90 |
| | | |
| Emplois au titre de l'année 1997 | | 1458,66 |
| <i>I. - Rémunérations versées</i> | <i>856,86</i> | |
| a) Remises | | |
| Comptables supérieurs et agents comptables hors réseau | | 102,83 |
| Fondés de pouvoir | | 16,21 |
| Comptables non centralisateurs | | 358,34 |
| Remises et autres produits versés aux autres agents du réseau | | 284,87 |
| b) Régime indemnitaire | | |
| Versement aux comptables non centralisateurs (ADS) | | 8,88 |
| Garantie indemnitaire "fonctions spécifiques" | | 16,20 |
| Garantie des cadres supérieurs | | 34,47 |
| Indemnités particulières | | 35,06 |
| <i>II. - Autres emplois</i> | <i>601,8</i> | |
| Dépenses de fonctionnement (frais de service) | | 344,08 |
| Dépenses directes de l'activité épargne | | 114,05 |
| Frais d'assurance des comptables au titre de la collecte de l'épargne | | 6,60 |
| Reversements au budget | | 71,07 |
| Solde au compte 451-27 (épargne) | | 66,00 |

Compte tenu des règles de prélèvement, d'écrêtement et de plafonnement, la partie effectivement utilisée à des rémunérations s'élève à 857 MF. Cette somme comprend 166 MF versés directement aux comptables par les collectivités locales et leurs établissements publics. Pour le reste, 465 MF ont servi à financer des dépenses de fonctionnement, 71 MF ont été reversés au budget général, et 66 MF sont restés en solde au compte 451-27 (secteur épargne).

Le total des ressources extrabudgétaires du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (DGCP et DGI), pour les postes comptables de la métropole et des DOM, pour l'exercice 1997, s'élève donc à 1 831,5 MF. Les dépenses extrabudgétaires pour le même exercice sont de 1 733,5 MF, la différence s'expliquant par les versements au budget général, la conservation d'une partie des sommes sur le compte 451-27 et l'utilisation d'une partie des réserves du compte 466-171 frais de services.

Par ailleurs, les réserves constituées sur ces comptes ont été rebudgétisées, en deux étapes. Fin 1997, deux prélèvements exceptionnels ont été réalisés sur les réserves des comptes du cadastre (compte 466-224, pour 130 MF) et des hypothèques (compte 466-226, pour 126,8 MF), ainsi que 862 MF sur les réserves des fonds particuliers du compte 451-27. Ces montants ont été reversés en recettes du budget général pour l'exercice 1998, ce qui a conduit à reporter sur l'exercice suivant des recettes budgétaires qui auraient dû être réintégrées l'année de leur encaissement.

Enfin, les soldes créditeurs des comptes du cadastre (67,4 MF), et du compte des hypothèques (133,8 MF d'après l'évaluation provisoire de la DGCP) ont été reversés en recettes du budget général au cours de l'exercice 1999, ce qui a permis la clôture définitive de ces comptes (cf. infra).

En ce qui concerne l'exercice 1998, les données n'étaient pas disponibles de façon complète au 31 janvier 2000, d'après les services compétents du ministère des finances. Sont connus :

— le montant des ressources extrabudgétaires de la DGI, qui s'élève à 353,9 MF, dont 66,3 MF pour le cadastre (comptes 466-223 et 224), 59,5 MF pour les hypothèques (compte 466-226) et 231,4 MF pour la rémunération des conservateurs des hypothèques.

— le montant des ressources extrabudgétaires du compte 466-171 frais de service, qui s'élèvent à 408,2 MF.

Conformément à l'article 110 de la loi de finances pour 1996, l'effort de rebudgétisation est en cours. Ainsi, pour l'exercice 1999, ont été réintégrés au budget général :

- suite à un arrêté ministériel du 20 novembre 1998, les ressources extrabudgétaires en provenance du cadastre (comptes 466-223 et 224), ces sommes étant désormais versées sur le compte de recettes 901-53 (taxes, redevances et recettes assimilées), les dépenses correspondantes étant financées sur le chapitre 31-94, article 50.

- conformément à l'article 112 de la LFI pour 1998, les recettes extrabudgétaires des hypothèques (compte 466-226), hormis la rémunération des conservateurs des hypothèques qui représente environ 230 MF.

Par ailleurs :

- Un fonds de concours a été créé par le décret n° 98-903 du 8 octobre 1998 pour permettre l'affectation d'une partie du produit de la rémunération des services rendus par la DGCP (37 MF sur 50 MF), à savoir les contributions versées par l'Office national des forêts, par les caisses de crédit municipal, par les OPHLM et par divers organismes pour les paies à façon réalisées par les départements informatiques du Trésor.

- Les remboursements par d'autres administrations de dépenses effectuées par la DGCP font depuis le début de l'année 1998 l'objet de rétablissements de crédits.

Les autres recettes et dépenses extrabudgétaires (comptes 466-171 et 451) de la DGCP n'ont pas encore été réintégrées au budget général. Seul le circuit des dépenses et des recettes a été modifié.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1998, les recettes extrabudgétaires du compte 466-171 ne servent plus à financer des dépenses de fonctionnement déconcentrées, mais sont centralisées à la

paierie générale du Trésor, et affectées aux dépenses non déconcentrées du réseau (dépenses d'affranchissement, versements aux GIE Carte bancaire par exemple). De même, depuis le 1^{er} janvier 1997, le compte 466-21, qui comptabilisait des opérations d'encaissement et répartition des services et de commissions sur emprunts et émissions de correspondants nationaux du Trésor, a été fermé, les montants en cause étant comptabilisés dans un sous-compte du compte 451, le compte 451-28, nouvellement créé.

Dans sa réponse à la Cour, en date du 17 novembre 1999, au projet de rapport particulier sur la fonction publique de l'Etat, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé que « les ressources extrabudgétaires de la direction générale de la comptabilité publique seront réintégrées dans le budget de l'Etat en projet de loi de finances 2001 ».

Ce délai est dû, d'après le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à la nécessité de prendre en compte les propres contraintes des partenaires du réseau du Trésor dans la gestion de l'activité d'épargne, dont la Caisse des Dépôts et Consignations.

B.- La comptabilité analytique des fonds particuliers

Des éléments de comptabilité analytique de l'activité des fonds particuliers ont été communiqués à la Cour par la direction générale de la comptabilité publique en mars 1998. Ils concernaient l'année 1995, deuxième édition d'un exercice entamé en 1996 au titre des données de l'année 1994. Ces éléments restaient trop généraux pour être évalués, puisque ne fournissant pas le détail de la composition des postes de charges et de produits, notamment en ce qui concerne la ventilation du personnel pour laquelle la clé de répartition n'était pas présentée suffisamment précisément. Le bilan faisait apparaître une activité bénéficiaire d'environ 3 MdF en 1994 et 1995, sans qu'il soit possible de se prononcer sur la validité de ce montant.

Cette question n'a pas été approfondie car la direction de la comptabilité publique n'a continué l'étude que pour l'année 1996, dont les résultats n'ont pas été communiqués à la Cour, puis l'a arrêtée. En effet une réflexion sur le périmètre de l'activité d'épargne est actuellement en cours au sein du ministère des finances, visant à supprimer à terme les dépôts des particuliers tout en faisant des comptables du Trésor les seuls dépositaires des fonds des notaires. L'élaboration d'une vraie comptabilité analytique ne sera reprise qu'après définition du nouveau périmètre, probablement à partir de l'exercice 2001.

C.- Les indemnités de conseil versées aux comptables non centralisateurs

Le versement aux comptables d'indemnités conseils par les collectivités locales et leurs établissements publics est fondé sur le décret n° 82-979 du 19 novembre 1982. Il est complété par un arrêté du 12 juillet 1990 des ministres de l'économie, des finances et de l'industrie, de la fonction publique et des réformes administratives, de l'intérieur et du budget en ce qui concerne les départements, les régions et leurs établissements publics. Pour les communes et les établissements publics communaux, c'est un arrêté du 16 décembre 1983 du ministre de l'intérieur et du secrétaire d'Etat au budget qui s'applique.

Ces indemnités ne sont versées qu'aux comptables non centralisateurs du Trésor, qui sont « autorisés à fournir aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, outre les prestations obligatoires résultant de leur fonction de comptable principal, des prestations de conseil et d'assistance en matière budgétaire, économique, financière et comptable. [...] Ces prestations ont un caractère facultatif et donnent lieu au versement, par la collectivité ou l'établissement public intéressé, d'une indemnité dite indemnité de conseil ». Elles donnent lieu au préalable à l'accord du comptable intéressé, puis à une délibération de l'assemblée locale, qui fixe le taux de rémunération en référence à un barème défini par l'arrêté.

Avant 1982, les comptables publics locaux percevaient systématiquement des collectivités locales une indemnité spéciale de gestion, en application d'un arrêté du 6 décembre 1946 modifié. L'article 97 de la loi du 2 mars 1982 a mis fin au caractère obligatoire de ce versement. En pratique on constate néanmoins que l'indemnité est accordée quasi automatiquement, le plus souvent au plafond réglementaire, sans engagement explicite du comptable sur la nature et l'étendue des prestations offertes en contrepartie.

Les indemnités sont définies par rapport à la moyenne des dépenses budgétaires des sections de fonctionnement et d'investissement des collectivités, à l'exception des opérations d'ordre, afférentes aux trois dernières années.

Pour les départements et les régions, le barème est le suivant :

Tableau 1
INDEMNITES VERSEES AUX COMPTABLES
DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS

| Tranches de dépenses | Montant des indemnités |
|----------------------|------------------------|
| De 0 à 100 MF | 0,1 ‰ |
| De 100 MF à 300 MF | 0,05 ‰ |
| Au-dessus de 300 MF | 0,02 ‰ |

Pour les communes et la totalité des établissements publics locaux, le barème est le suivant :

Tableau 2
INDEMNITES VERSEES AUX COMPTABLES
DES COMMUNES

| Tranches de dépenses | Montant des indemnités |
|--------------------------|------------------------|
| De 0 à 50 000 F | 3 ‰ |
| De 50 000 F à 200 000 F | 2 ‰ |
| De 200 000 F à 400 000 F | 1,5 ‰ |
| De 400 000 F à 800 000 F | 1 ‰ |
| De 800 000 F à 1,5 MF | 0,75 ‰ |
| De 1,5 MF à 2,5 MF | 0,50 ‰ |
| De 2,5 MF à 4 MF | 0,25 ‰ |
| Au-dessus de 4 MF | 0,10 ‰ |

Ces montants sont plafonnés au traitement brut annuel correspondant à l'indice majoré 158, soit 52 136 F par an en 1998 par collectivité (51 221 F en 1997). Ils font l'objet d'une inscription en dépense budgétaire sur le compte de gestion de la collectivité, puis sont intégralement conservés par les comptables concernés et non partagés avec les collaborateurs et les supérieurs, contrairement à la plupart des autres rémunérations annexes. Ils ne transitent donc pas par le budget de l'Etat. En masse, ces indemnités représentent un montant de 149,83 MF pour 1997.

De plus, toutes les communes peuvent accorder aux comptables du Trésor des indemnités pour la confection des documents budgétaires, prévues par le décret susvisé complété par un arrêté du 16 septembre 1983, pour un montant de 200 F ou 300 F selon la taille de la commune. En masse, ces montants représentent 6,63 MF en 1997.

Par ailleurs, les comptables du Trésor exercent parfois, en sus de leur charge de travail normale, la fonction d'agent comptable de petits établissements publics qui en sont dépourvus, et touchent à ce titre une rémunération complémentaire en tant qu'agent comptable, pour un montant global de 9,6 MF en 1997. Ceci concerne principalement les chambres d'agriculture et les établissements agricoles, conformément aux articles R. 511-80 et R. 811-56 du code rural.

En outre, les comptables du Trésor chargés de la gestion des offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) reçoivent aussi une contribution financière pour leurs travaux. Conformément à un arrêté du ministre des finances et des affaires économiques et du secrétaire d'Etat aux finances du 2 mars 1960, ces contributions sont pour partie conservées par le comptable lui-même et pour le reste reversées pour abonder les ressources extrabudgétaires globales. Le décret n° 98 903 du 8 octobre 1998 a instauré un fond de concours permettant de réintégrer ces recettes au budget général.

De plus, les comptables reçoivent une indemnité pour la gestion des associations syndicales autorisées (ASA), après validation par décision ministérielle du 1^{er} juin 1946, indemnité elle aussi répartie entre les comptables concernés et le réseau.

Enfin les comptables non centralisateurs, chefs de poste, bénéficient d'une prime, dite ADS (allocation différentielle spéciale) qui assure un niveau minimal de rémunérations accessoires. Cette prime a été créée rétroactivement au 1^{er} janvier 1970 par une simple note de service du 11 février 1972, et confirmée par une décision ministérielle du 13 juin 1996. Le calcul des indemnités réellement perçues, à comparer au montant minimal du barème, s'effectue à partir des indemnités de toute nature attribuées aux comptables, prises en compte pour partie uniquement. Les indemnités de conseil ne sont ainsi prises en compte que pour 80% du montant attribué en réalité. Selon la taille et le type de poste comptable, le minimum garantie variait, en 1996, de 19 015 F à 55 840 F. Compte tenu de la croissance des rémunérations tirées de la collecte de l'épargne entre 1990 et 1996, le nombre de bénéficiaires de l'ADS est très limité : 772 en 1996, sur plus de 3 800 comptables concernés.

Des informations complémentaires sur l'exercice des activités de conseil sont disponibles dans le rapport du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de mars 1997 sur « le conseil des services de l'Etat aux collectivités territoriales en matière budgétaire et financière », qui préconise leur encadrement par un système de conventions.

D.- Les spécificités de la situation des comptables du Trésor en Polynésie française

Les ressources extrabudgétaires des comptables en Polynésie française sont imputées sur un sous-compte spécifique, le compte 466-176, qui comprend un prélèvement pour frais de perception d'impôts, livrets et taxes assimilées, fixé à 1%, ainsi que des remises sur les droits de douanes et d'enlèvement, pour un montant de 3,1 MF en 1996 et 2,3 MF en 1997.

La Cour estime que ces recettes, comme les autres ressources extrabudgétaires du Trésor, devraient être réintégrées au budget de l'Etat. Cependant, l'arrêté du conseil du gouvernement de la Polynésie française du 7 avril 1983 prévoit, dans son article 1^{er}, que ces sommes ne peuvent pas être reversées au profit du budget de l'Etat, et doivent être réparties localement entre le trésorier-payeur général et les autres personnels du service du Trésor.

De plus, les lois n° 96-312 et 313 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française créent des receveurs particuliers, autres que les comptables publics agents de l'Etat, pour effectuer les mouvements en recettes et dépenses du territoire, ce qui suppose de passer une convention réglementant les relations Trésor public – territoire. Ces démarches avaient été suspendues par la DGCP à l'été 1999 dans l'attente du projet de loi constitutionnel devant être voté en Congrès le 24 janvier dernier, portant entre autres sur le statut du territoire. Compte tenu du report du Congrès, la procédure de convention sera relancée.

Quoi qu'il en soit, les recettes du compte 466-176 pourraient être réintégrées dans le budget de l'Etat grâce à la création d'un fonds de concours, assurant au Territoire une dérogation au principe de la non-affectation budgétaire, sur le modèle du fonds de concours instauré par le décret n° 98-903 du 8 octobre 1998 concernant des recettes du compte 466-171 cité plus haut.

QUESTION N° 4

**LE BILAN DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS
POUR LA PERIODE 1994-1999**

- La Cour des comptes peut-elle effectuer un premier bilan des résultats des actions menées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions qui arrivent à échéance le 31 décembre 1999 ? En particulier, la Cour peut-elle indiquer quel a été pour chaque région le taux de consommation des dotations accordées par l'Etat ?
- Peut-on mesurer en termes d'attractivité des territoires, de réduction des inégalités entre les territoires et de créations d'emploi, l'impact des actions d'aménagement du territoire financées par les contrats de plan ?
- A l'inverse, la Cour est-elle en mesure d'évaluer les effets d'aubaine suscités, notamment, par les aides à l'emploi ou à la formation professionnelle ?
- La Cour pourrait-elle indiquer, par exemple, à quel type d'actions l'enveloppe de 237 millions, attribuée au ministère chargé du commerce extérieur, pour la période 1994-1999, a été consacrée et dresser le bilan de ces actions ?
- A la lumière de cette expérience, quelles suggestions la Cour peut-elle formuler pour rendre plus lisible et mieux évaluable l'exécution des contrats de plan en cours de préparation ?

REPOSE

1.- Le Rapport public de 1998 a fait état des observations de la Cour sur « l'Etat et les contrats de plan Etat-régions ». Il s'agissait d'une « enquête transversale sur les contrats de plan Etat-régions (CPER) dans les domaines du logement, des transports, du tourisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement », qui a été achevée en avril 1998.

Les constats de la Cour n'ont donc pu porter que sur l'exécution des quatre premières années des contrats (1994-1997), qui en comportaient six. Aucune mise à jour à leur terme, le 31 décembre 1999, n'est donc actuellement possible, compte tenu de la proximité de cette date et des moyens d'investigation disponibles. Un nouveau contrôle des CPER figure au programme pluriannuel de la Cour pour l'année 2002.

Il convient de rappeler, néanmoins, qu'une des constatations de celle-ci portait sur la connaissance très partielle de la réalité de l'exécution des CPER. La synthèse annuelle effectuée par la DATAR additionne, en effet, des données hétérogènes qui ne peuvent donner, au mieux, qu'une idée approchée de la masse des crédits délégués aux ordonnateurs secondaires ou engagés directement au niveau central pour les investissements classés en catégorie I mais il n'est pas possible de totaliser l'ensemble des crédits engagés et mandatés, donc de connaître « le taux de consommation des dotations accordées par l'Etat », comme le souhaiterait l'Assemblée nationale.

2.- L'enquête de la Cour ne permet pas de répondre directement à la deuxième question, relative à l'attractivité des territoires, à la réduction des inégalités et aux créations d'emploi. Deux observations peuvent cependant être rappelées :

– La modulation financière des interventions de l'Etat, sur la base de critères fiscaux ou sociaux, mise au point pour aider davantage les régions les moins favorisées, n'a pas été respectée lors de l'élaboration des contrats de plan, comme le fait apparaître le tableau figurant au Rapport public (p. 144).

– L'évaluation des actions, prévue dans les CPER, a été longue à mettre en œuvre et demeure embryonnaire, les crédits prévus à cet effet étant sous-consommés.

3.- L'enquête de la Cour n'a pas eu pour objet d'évaluer les effets d'aubaine suscités par les aides à l'emploi ou à la formation professionnelle.

4.- Une réponse identique peut être apportée pour ce qui concerne les crédits du ministère chargé du commerce extérieur.

5.- Les suggestions de la Cour figurent implicitement ou explicitement dans le Rapport public précité.

– Le suivi de l'exécution des CPER ne deviendra efficace que par une amélioration de la nomenclature comptable des crédits qui leur sont destinés, permettant leur « fléchage » d'un bout à l'autre de la chaîne de la dépense. Ceci suppose que l'application informatique « nouvelle dépense locale » (NDL) soit elle aussi perfectionnée et que la DATAR y ait accès.

– Les moyens et les méthodes d'évaluation des actions entreprises doivent être renforcés.

– Au lieu de multiplier les opérations contractualisées (plus de 100 lignes budgétaires différentes), l'Etat doit concentrer son effort sur quelques actions prioritaires, ce qui permettra de les suivre et de les évaluer plus efficacement.

QUESTION N° 5

LE FONCTIONNEMENT DE LA COFACE

La Cour des Comptes dénonce régulièrement, et encore dans son dernier rapport sur l'exécution des lois de finances, l'opacité des opérations effectuées par la COFACE pour le compte de l'État, « opérations qui n'apparaissent distinctement ni dans les comptes de l'État, ni dans les comptes de la COFACE ».

– La Cour serait-elle en mesure de retracer les indemnités de sinistres et versements divers effectués par la COFACE en 1998, pour chacune de ses activités effectuées pour le compte de l'Etat : assurance-crédit, assurance prospection-foire et garantie du risque économique ?

– La Cour peut-elle préciser la notion d'« excédent » des procédures gérées par la COFACE pour le compte de l'État ? Peut-elle préciser dans quelle mesure les concepts utilisés pour définir cet excédent comptable sont identiques ou s'éloignent des concepts à vocation identique mis en œuvre dans le plan comptable général applicable aux sociétés commerciales ? Lorsque les résultats de la COFACE sont excédentaires, ce qui a été le cas en 1995 (1,69 milliards de francs), en 1996 (5,69 milliards), 1997 (8,1 milliards), et 1998 (12,42 milliards), comment sont calculés les reversements effectués au Trésor et sur quel compte sont-ils imputés ?

En cas de sinistre majeur dépassant les provisionnements, consécutif par exemple à une grave crise financière, à quel niveau d'intervention se situerait la garantie de l'État et comment sont calculés les provisionnements ?”

REPONSE

Les éléments de réponse donnés ci-après, réunis dans le cadre d'un récent contrôle de la direction des relations économiques extérieures (DREE) complètent, sur les trois points soulevés par la commission des finances de l'Assemblée nationale, la réponse apportée par la Cour à un précédent questionnaire (question n° 3 du questionnaire sur la loi de règlement du budget de 1997).

1) Les indemnités de sinistres enregistrées par la COFACE en 1998 pour chacune de ses activités effectuées pour le compte de l'État (assurance-crédit, assurance prospection-foire, garantie de change, garantie du risque économique) s'élèvent, selon le rapport des commissaires aux comptes (Deloitte Touche Tohmatsu) pour l'année 1998, à :

- assurance crédit : 2 194 565 000 F ;
- assurance prospection-foire : 593 585 000 F ;
- risque de change : 264 667 000 F ;
- risque économique : 326 068 000 F.

Face aux indemnités de sinistre, ainsi que de la rémunération de la COFACE et du reversement éventuel de bénéfices au profit du budget général qu'elle doit décaisser, la COFACE encaisse sur le compte État ouvert dans ses livres, des primes collectées auprès des bénéficiaires de garanties, effectue le cas échéant, pour l'assurance-crédit, des récupérations sur sinistres, et enregistre éventuellement des abondements de trésorerie débités sur les charges communes du budget général de l'État. Le rapport des commissaires aux comptes fournit les données correspondantes, dont il ressort les soldes indiqués dans la réponse à la deuxième question.

2) L'excédent des procédures gérées par la COFACE pour le compte de l'État est calculé sur la base des mouvements de caisse, c'est-à-dire sans rattachement des dépenses aux recettes, et en ne prenant en compte que les opérations survenues dans l'année : de ce fait, la principale différence avec les règles du plan comptable général applicable aux sociétés commerciales est l'absence d'un cadre permettant la constitution de provisions « auditables » à partir de critères juridiques et comptables formellement prédéfinis (sauf, dans le cas de l'assurance prospection-foire, pour les « créances douteuses et contentieuses sur assurés »).

Néanmoins il n'y a pas, surtout depuis 1995, de corrélation entre, d'une part, les excédents résultant de la gestion des procédures, et d'autre part, les reversements effectués au profit du budget général (ligne 812 des recettes non fiscales et fonds de concours). En ce qui concerne les résultats (excédentaires ou non) des diverses procédures, le tableau ci-dessous, établi à partir des rapports annuels de la COFACE pour 1997 et 1998 d'une part, et du rapport d'activité 1998 de la COFACE fourni par la DREE d'autre part, retrace les résultats comptables des procédures gérées pour le compte de l'État par la COFACE (la rubrique « assurance crédit » regroupe le moyen terme et court terme, mais également la garantie des investissements) :

| (MF) | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Assurance crédit | -2969 | + 109 | +5685 | +8097 | +12418 |

| | | | | | |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Risque économique | - 303 | - 287 | - 288 | - 289 | - 294 |
| Change | + 163 | + 252 | + 50 | + 16 | + 17 |
| Prospection | - 315 | - 363 | - 346 | - 243 | - 259 |
| Total | -3424 | -289 | +5101 | +7581 | +11882 |

Face à ces soldes, globalement excédentaires sur l'ensemble de la période couverte par les cinq exercices considérés, des procédures gérées par la COFACE pour le compte de l'État, le tableau ci-dessous rappelle les mouvements enregistrés au titre des mêmes procédures dans les chapitres budgétaires correspondants (sur la base des budgets exécutés) :

| Budget (toutes procédures COFACE) | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Assurance-crédit</i> | | | | | |
| débits (chap. 1401-71) | 3000 | 1580 | - | 2530 | - |
| crédits (ligne 812) | - | - | 7400 | 7000 | 1500 |
| <i>Change</i> | | | | | |
| crédits (1401-73) | 163 | 252 | 50 | - | - |
| <i>Risque économique</i> | | | | | |
| débits (1401-74) | 287 | 298 | 257 | 400 | 400 |
| <i>Prospection</i> | | | | | |
| débits (1401-72) | 256 | 327 | 284 | 245 | 260 |
| <i>Solde global net</i> | | | | | |
| débiteur | 3380 | 1953 | - | - | - |
| crédeur | - | - | 6909 | 3825 | 840 |

Pour permettre une comparaison avec les mouvements annuels de trésorerie entre l'État et la COFACE au titre de ces procédures, la DREE a établi à l'intention de la Cour le tableau suivant, qui est le même que le précédent, mais exprimé en années calendaires et non en exercices budgétaires, ce qui permet de constater l'existence d'importants écarts entre l'exercice et la gestion à partir de 1995 :

| Budget (toutes procédures COFACE) | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------------|--------------------|
| <i>Assurance-crédit</i> | | | | | |
| débets | 3000 | 1000 | - | - | - |
| crédits | - | - | 2220 | 9100 | 470 |
| <i>Change</i> | | | | | |
| Crédits | 138 | 130 | 415 | 50 | - |
| <i>Risque économique</i> | | | | | |
| Débets | 287 | 298 | - | 257 | 400 |
| <i>Prospection</i> | | | | | |
| Débets | 285 | 291 | 108 | 284 ⁽¹⁾ | 245 ⁽¹⁾ |
| <i>Solde global net</i> | | | | | |
| Débiteur | 3334 | 1459 | - | - | 175 |
| Créiteur | - | - | 2527 | 8609 | - |

(1) Les commissaires aux comptes chargés de certifier le compte État à la COFACE indiquent quant à eux des montants de 292 MF en 1997 et de 248 MF en 1998 pour l'assurance prospection, ce qui conduit à constater globalement un crédit de 8601 MF en 1997 et un débit de 178 MF en 1998.

Si l'on rapproche les résultats comptables des diverses procédures gérées pour le compte de l'État par la COFACE (voir le premier des trois tableaux ci-dessus) des mouvements de trésorerie enregistrés au titre des mêmes procédures pendant les années calendaires correspondantes (3^{ème} tableau), on voit apparaître les écarts suivants :

| (MF) | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Somme des résultats comptables annuels | -3424 | -289 | +5101 | +7581 | +11882 |
| Total des flux de trésorerie par année calendaire | -3434 | -1459 | +2527 | +8609 | -175 |
| Différence (- = versement Trésor→COFACE += versement COFACE→Trésor) | -10 | -1170 | -2574 | +1028 | -12057 |

Le Trésor semble ainsi avoir utilisé le compte État de la COFACE pour « exporter » hors du budget, notamment depuis 1995, des fonds de nature budgétaire, à l'exception de 1997, où il a « rapatrié » un peu plus d'un milliard de francs. Globalement, sur la période 1995-1998, c'est un montant de près de 15 milliards, dont 12 pour la seule année 1998, qui a ainsi été débudgétisé. Le solde du compte, fin 1998 (dernier exercice de la DREE contrôlé par la Cour) était d'un peu moins de 13 milliards, comme il ressort du tableau suivant, validé par les commissaires aux comptes, ce qui corrobore l'analyse de la Cour :

| Comptes État à la COFACE (MF) | 1997 | 1998 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|
| Solde des comptes État au 31/12 | 2581 | 12783 |

Au 31 décembre 1999, ce même solde s'établissait, avant certification des commissaires aux comptes, à 18196 MF, et au dernier pointage de la Cour, le 11 février 2000, à 19639 MF.

3) Actuellement, d'un point de vue strictement juridique ou comptable, aucune provision (excepté pour l'assurance prospection-foire) n'est constituée au titre du compte État géré par la COFACE. Dans le cadre de la prochaine convention entre l'État et la COFACE, élaboré sur la base des dispositions de l'article 37-III de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997 prévoyant pour ce compte « un enregistrement comptable distinct », et dont le projet a été communiqué début janvier 2000 à la Cour, il est prévu d'enregistrer des provisions pour menaces de sinistre, dès que celles-ci seront déclarées par les assurés. Ces provisions seraient égales :

- pour ce qui concerne les échéances non-incluses dans un accord de rééchelonnement, au montant (solde) des échéances impayées affecté de la quotité garantie ;

- pour ce qui concerne les échéances incluses dans un accord de rééchelonnement, au total, affecté de la quotité garantie, du solde des échéances impayées et non encore indemnisées et de l'encours à échoir garanti par la COFACE inclus dans l'accord ;

- pour les menaces de sinistre couvertes par une garantie contre le risque de fabrication, au montant présumé de la perte.

Par ailleurs, une provision pour risques futurs devrait également être comptabilisée. Son évaluation reposerait sur la meilleure estimation du risque à venir, dont l'appréciation serait appréhendée par ensemble homogène de risques.

Il n'y aura évidemment pas de relation juridique entre le montant de ces provisions, lorsqu'elles seront constituées, et le montant des engagements de l'État au titre de ces procédures : ces derniers sont en effet définis à la signature du contrat entre la COFACE et l'assuré. Le « niveau d'intervention » de l'État en cas de sinistre généralisé serait donc, en théorie, égal à la totalité des engagements (c'est-à-dire de l'ordre de 500 milliards de francs au titre de l'assurance crédit, de 30 milliards de francs pour la garantie de change, de 7,8 milliards pour la garantie des investissements en 1999).

Par ailleurs, la Cour vient d'engager auprès de la COFACE un contrôle sur l'emploi des fonds budgétaires consacrés à la gestion des procédures financières confiées aujourd'hui par l'État à cet établissement. Ce contrôle pourrait permettre d'apporter certaines précisions sur les questions abordées ci-dessus, et notamment sur le point de savoir dans quelle mesure les importants excédents de trésorerie constatés depuis quelques années sur le compte État auprès de la COFACE peuvent être financièrement, sinon juridiquement et comptablement, assimilés pour tout ou partie à des provisions liées aux procédures financières concernées, et dans l'affirmative, d'évaluer la régularité, la fiabilité et la transparence des méthodes et procédures utilisées pour en établir le montant et en assurer le financement à l'extérieur du budget général de l'État.

QUESTION N° 6

LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998 (p. 185), la Cour indique que, malgré ses critiques antérieures, exprimées notamment dans son rapport sur l'exécution du budget de 1995, elle « *n'a toujours pas pu disposer, en 1998, d'une comptabilité fiable et cohérente des autorisations de programme* ».

– La Cour est-elle néanmoins en mesure d'indiquer comment et dans quelles proportions, ont été engagées les autorisations de programme du budget général (96 944,7 millions de francs) pour l'ensemble des services civils ?

– Quels ont été les principaux investissements correspondant engagés en 1998, par ministère et par secteur d'activité, et quels ont été les critères de choix ?

– La Cour semble suggérer la nécessité d'une refonte de la comptabilité spéciale des investissements de l'Etat (CSI). Peut-elle préciser quel système comptable permettrait de mieux appréhender la mise en place et l'exécution des autorisations de programme et ainsi de rendre effective la gestion annuelle des investissements de l'Etat et leur suivi par le Parlement ?

REPONSE

L'article 12 de l'ordonnance organique précise que les dotations affectées aux dépenses en capital et aux prêts et, exceptionnellement, les dotations affectées aux dépenses ordinaires de matériel peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiements.

La comptabilité spéciale des investissements (CSI), dont l'objet est de retracer l'utilisation de ces autorisations de programme, comprend deux volets complémentaires : elle assure la comptabilité des délégations et subdélégations et celle des opérations d'investissements elles-mêmes, du point de vue tant des engagements que des paiements.

La Cour a maintes fois signalé les lacunes de cette comptabilité qui est normalement la seule source susceptible de fournir des indications notamment sur le montant des engagements pris par les ministères en cours d'année et sur les reliquats d'autorisations de programme affectés à une opération et non encore engagés.

En raison de ces divergences, il paraît raisonnable, en ce qui concerne la CSI, de partir de l'analyse des paiements avant d'opérer celle des engagements et, éventuellement, celle des affectations et délégations d'autorisations de programme.

**A.- DEPENSES DE CREDITS DE PAIEMENTS RETRACEES PAR LA COMPTABILITE
AUXILIAIRE DE LA DEPENSE ET PAIEMENTS ENREGISTRES PAR LA CSI.**

En toute logique, le montant des paiements sur les chapitres d'investissement, tel qu'il apparaît dans la CSI, devrait être égal au montant des dépenses de CP pour le même exercice. En effet si les périodes comptables ne se recouvrent pas parfaitement d'un point de vue physique⁽¹⁾, les opérations de la période complémentaire étant enregistrées à la date du 31 décembre, il ne devrait pas y avoir d'écart entre les deux comptabilités. Or le tableau suivant montre que la CSI diffère de 1,8 milliard de francs de la comptabilité budgétaire, soit un peu moins de 2% du total des dépenses.

(1) La comptabilité budgétaire comportant une période complémentaire, alors que la CSI retrace les opérations du 1^{er} janvier au 31 décembre.

DEPENSES BUDGETAIRES ET DEPENSES RETRACEES PAR LA CSI POUR 1998

(en millions de francs)

| | Dépenses de CP comptabilité budgétaire | Paiements de l'année (CSI) | Différence entre dépense budgétaire et CSI | En % des dépenses |
|--|--|-------------------------------|---|----------------------|
| <i>Affaires étrangères et coopération</i> | | | | |
| I. Affaires étrangères | 421,3 | 31,2 | 390,1 | 92,6% |
| II. Coopération | 1 910,6 | 1 844,8 | 65,8 | 3,4% |
| Agriculture et pêche | 2 765,3 | 2 746,4 | 18,8 | 0,7% |
| <i>Aménagement du territoire et environnement</i> | | | | |
| I. Aménagement du territoire | 1 390,4 | 1 416,1 | -25,6 | -1,8% |
| II. Environnement | 733,3 | 729,9 | 3,4 | 0,5% |
| Anciens combattants | 10,2 | 9,5 | 0,7 | 6,9% |
| Culture et communication | 3 649,4 | 3 584,9 | 64,5 | 1,8% |
| <i>Économie, finances et industrie</i> | | | | |
| I. Charges communes | 8 524,7 | 8 259,8 | 264,9 | 3,1% |
| II. Services financiers | 807,9 | 786,5 | 21,4 | 2,6% |
| III. Industrie | 13 082,2 | 12 830,2 | 252,0 | 1,9% |
| IV. PME, commerce et artisanat | 28,0 | 27,6 | 0,4 | 1,4% |
| <i>Éducation nationale, recherche et technologie</i> | | | | |
| I. Enseignement scolaire | 721,9 | 546,7 | 175,2 | 24,3% |
| II. Enseignement supérieur | 5 090,1 | 5 058,4 | 31,7 | 0,6% |
| III. Recherche et technologie | 14 700,9 | 14 698,1 | 2,8 | 0,0% |
| <i>Emploi et solidarité</i> | | | | |
| I. Emploi | 418,8 | 415,3 | 3,5 | 0,8% |
| II. Santé, solidarité et ville | 881,9 | 861,1 | 20,8 | 2,4% |
| <i>Équipement, transports et logement</i> | | | | |
| I. Urbanisme et services communs | 1 925,8 | 1 925,5 | 0,4 | 0,0% |
| 1. Transports terrestres | 1 072,1 | 1 070,9 | 1,3 | 0,1% |
| 2. Routes | 11 358,6 | 11 329,3 | 29,2 | 0,3% |
| 3. Sécurité routière | 284,1 | 284,2 | | |
| 4. Transport aérien | 1 322,3 | 1 321,8 | 0,4 | 0,0% |
| 5. Météorologie | 234,0 | 234,0 | | |
| III. Logement | 6 110,6 | 6 098,8 | 11,9 | 0,2% |
| IV. Mer | 620,9 | 620,0 | 0,8 | 0,1% |
| V. Tourisme | 39,3 | 39,1 | 0,2 | 0,5% |
| Intérieur et décentralisation | 16 227,8 | 16 156,4 | 71,4 | 0,4% |
| Jeunesse et sports | 128,8 | 126,6 | 2,2 | 1,7% |
| Justice | 1 156,1 | 1 156,7 | -0,6 | -0,1% |
| Outre-mer | 1 779,6 | 1 344,8 | 434,7 | 24,4% |
| <i>Services du Premier ministre</i> | | | | |
| I. Services généraux | 20,2 | 20,2 | | |
| II. SGDN | 17,6 | 18,1 | -0,5 | -2,8% |
| III. Conseil économique et social | 7,0 | 7,0 | | |
| IV. Plan | 4,5 | 4,4 | 0,1 | 2,2% |
| Total services civils | 97 446,2 | 95 604,3 | 1 841,9 | 1,9% |

Source ACCT – Données de la CSI

En réalité, les divergences entre la CSI et la comptabilité budgétaire sont extrêmement variables selon les ministères. Le rapprochement des montants imputés à chaque article en exécution permet de constater :

– que la nomenclature d'exécution diffère souvent de la nomenclature de la CSI, cette dernière retenant pour la comptabilisation des opérations la nomenclature de prévision, telle qu'elle apparaît dans les «verts» budgétaires, ou la nomenclature d'exécution. Ainsi, les dépenses du chapitre 65-01 du budget de ***l'Outre-mer*** «Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte» sont répertoriées sous les articles 10 et 20 par la CSI, 11, 12, 14, 15, 21 et 22 dans la comptabilité budgétaire. Or, on peut vérifier que la divergence entre les montants comptabilisés provient de la non prise en compte dans la CSI des dépenses de l'article 15 à hauteur de 88,2 millions, comme, d'ailleurs, en 1997 pour 75,5 millions. Pour le même ministère, les dépenses de l'article 12 du chapitre 68-90 «Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social - Opérations non déconcentrées» n'ont pas été prises en compte par la CSI à hauteur de 266,7 millions en 1998 et à hauteur de 291,6 millions, ou 312,4 millions hors rétablissements de crédits, en 1997.

– qu'en effet, les rétablissements de crédits, tels qu'ils apparaissent dans la comptabilité budgétaire, ne sont pas repris en compte dans la CSI. De nombreuses divergences de faible montant correspondent exactement à l'écart entre les dépenses engagées et les dépenses nettes. C'est le cas, par exemple, du budget de l'aménagement du territoire, pour lequel le total des rétablissements de crédits en 1998 se monte à 25,8 millions et la divergence entre CSI et comptabilité budgétaire à 25,6 millions.

ARTICLES PRESENTANT DES DIFFERENCES SUPERIEURES A UN MILLION

(en millions de francs)

| | Objet | Différence CSI/CB |
|--|---|------------------------------|
| <i>Affaires étrangères et coopération</i> | | |
| I. Affaires étrangères | | |
| Article 57-10 30 | Immeubles diplomatiques, consulaires et culturels - Acquisition, construction, restauration et aménagement | 236,4 |
| Article 57-10 50 | Acquisition et construction de logements à l'étranger | 38,0 |
| Article 57-10 60 | Etablissements d'enseignement | 34,2 |
| Article 57-10 90 | Instituts et centres culturels | 72,8 |
| II. Coopération | | |
| Article 57-10 20 | Equipement administratif - Missions de coopération et d'action culturelle | 4,1 |
| Article 57-10 30 | Equipement administratif - Centres culturels | 1,9 |
| Article 57-10 40 | Equipement administratif - Ecoles françaises | 46,9 |
| Article 57-10 50 | Equipement administratif - Logements à l'étranger | 7,6 |
| Agriculture et pêche | | |
| Article 61-44 10 | Aménagement de l'espace rural et de la forêt - Aménagement foncier et hydraulique | 6,8 |
| Article 61-44 20 | Aménagement de l'espace rural et de la forêt - Amélioration du cadre de vie et développement rural | 5,2 |
| Article 61-44 30 | Aménagement de l'espace rural et de la forêt - Forêts - travaux et acquisitions | 8,9 |
| Culture et communication | | |
| Article 66-91 90 | Subventions d'investissement accordées par l'Etat - Equipement culturel et social - Autres équipements - Opérations déconcentrées | 54,1 |
| <i>Économie, finances et industrie</i> | | |
| I. Charges communes | | |
| Article 68-00 10 | Aide extérieure | 264,7 |
| II. Services financiers | | |
| Article 57-90 31 | Equipement des services - Trésor public | 1,6 |
| Article 57-90 43 | Equipement des services - Travaux d'équipement du cadastre | 1,4 |
| Article 57-90 77 | Equipement des services - Services de l'expansion économique à l'étranger | 19,9 |
| III. Industrie | | |
| Article 63-04 10 | Agence nationale des fréquences | 67,0 |
| Article 66-02 10 | ANVAR - Actions en faveur de l'innovation | 192,3 |
| <i>Éducation nationale, recherche et technologie</i> | | |
| I. Enseignement scolaire | | |
| Article 56-01 20 | Programme de sécurité dans les établissements scolaires | 98,0 |
| Article 66-33 05 | Dotation globale d'équipement des communes | 71,7 |
| Intérieur et décentralisation | | |
| Article 67-50 60 | Programme de sécurité dans les établissements scolaires | 25,7 |
| Article 67-52 20 | Dotation globale d'équipement des communes | 37,7 |
| Outre-mer | | |
| Article 65-01 15 | Aide au logement à St-Pierre et Miquelon et à Mayotte - Cat. 2 | 88,2 |
| Article 65-01 20 | Résorption de l'habitat insalubre | 12,9 |
| Article 68-01 10 | Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer - Opérations relevant de l'action directe de l'Etat | 41,9 |
| Article 68-90 12 | Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social - Opérations non déconcentrées | 266,7 |
| Total services civils | | 1 706,6 |

Source ACCT – Données de la CSI

B.- LA COMPTABILITE DES AFFECTATIONS, DES DELEGATIONS ET DES ENGAGEMENTS

Si la comptabilité des paiements est, dans l'ensemble, cohérente avec la comptabilité budgétaire, il n'en est pas de même en ce qui concerne les engagements.

La Cour note, en particulier, que pour quarante-six chapitres, dans la CSI, les engagements sur autorisations de programme de l'année sont supérieurs au total des crédits ouverts pour le même exercice. Pour ces chapitres, qui représentent 20 milliards d'ouverture d'AP en 1998, le montant des engagements comptabilisés au titre des AP ouvertes en 1998 est de plus de 28 milliards. Cet écart s'explique par le fait que la CSI ne comptabilise pas l'utilisation des autorisations de programme à partir des lois de finances mais à compter de leur affectation ou de leur délégation. Ainsi, pour prendre l'exemple du chapitre 58-00 du budget des *Charges communes* «Participation de la France au capital d'organismes internationaux», les autorisations de programme ouvertes en 1997, soit 1,85 milliard, n'ont pas été affectées sur l'exercice 1997, mais l'ont été à hauteur de 1,274 milliard en 1998. Ainsi, les engagements de 1998 ne se rapportent-ils pas directement aux crédits ouverts sur cet exercice (100 millions) mais aux affectations de 1998.

Il est donc impossible, pour la Cour, de présenter, avec une certitude suffisante sans un retraitement complexe et nécessairement aléatoire, un taux d'engagement des autorisations de programme ouvertes en 1998. Dans ces conditions, le tableau suivant, qui donne un pourcentage moyen d'engagement de 75,5% ne peut représenter qu'une approximation.

**ENGAGEMENT DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME OUVERTES AU TITRE DE
L'ANNEE 1998**

(en millions de francs)

| | Loi de finances initiale | Ouvertures nettes | Total affecté ou délégué (AP ouvertes en 1998) | Total engagé (AP ouvertes en 1998) | Engagements sur ouvertures nettes de l'année |
|--|---------------------------------|--------------------------|---|---|---|
| <i>Affaires étrangères et coopération</i> | | | | | |
| I. Affaires étrangères | 259,0 | 643,7 | 33,0 | 18,3 | 2,8% |
| II. Coopération | 2 321,8 | 2 210,2 | 1 272,4 | 2,0 | 0,0% |
| Agriculture et pêche | 1 009,8 | 3 233,6 | 3 012,8 | 2 980,9 | 92,2% |
| <i>Aménagement du territoire et environnement</i> | | | | | |
| I. Aménagement du territoire | 1 622,7 | 1 329,4 | 1 905,2 | 1 844,6 | 138,8% |
| II. Environnement | 799,9 | 919,4 | 864,6 | 816,6 | 88,8% |
| Anciens combattants | 21,3 | 26,8 | 18,9 | 7,8 | 29,1% |
| Culture et communication | 3 704,1 | 4 214,7 | 3 109,4 | 2 314,7 | 54,9% |
| <i>Économie, finances et industrie</i> | | | | | |
| I. Charges communes | 3 173,0 | 6 200,7 | 4 525,9 | 4 516,2 | 72,8% |
| II. Services financiers | 353,7 | 1 034,1 | 536,5 | 320,5 | 31,0% |
| III. Industrie | 5 324,3 | 15 128,3 | 13 389,6 | 12 193,7 | 80,6% |
| IV. PME, commerce et artisanat | 19,4 | 11,2 | 20,1 | 20,1 | 179,5% |
| <i>Éducation nationale, recherche et technologie</i> | | | | | |
| I. Enseignement scolaire | 711,0 | 710,6 | 464,4 | 412,5 | 58,0% |
| II. Enseignement supérieur | 4 930,9 | 5 023,6 | 4 528,0 | 4 437,6 | 88,3% |
| III. Recherche et technologie | 13 786,0 | 14 171,3 | 14 412,2 | 14 382,8 | 101,5% |
| <i>Emploi et solidarité</i> | | | | | |
| I. Emploi | 608,3 | 620,1 | 546,4 | 517,2 | 83,4% |
| II. Santé, solidarité et ville | 1 373,1 | 1 410,7 | 992,5 | 946,5 | 67,1% |
| <i>Équipement, transports et logement</i> | | | | | |
| I. Urbanisme et services communs | 430,9 | 1 894,7 | 1 699,4 | 1 592,5 | 84,1% |
| 1. Transports terrestres | 1 017,5 | 923,6 | 661,6 | 655,5 | 71,0% |
| 2. Routes | 4 925,3 | 9 682,9 | 4 740,0 | 2 601,1 | 26,9% |
| 3. Sécurité routière | 187,2 | 263,1 | 135,7 | 39,3 | 14,9% |
| 4. Transport aérien | 1 856,0 | 1 725,0 | 1 368,0 | 1 076,1 | 62,4% |
| 5. Météorologie | 234,0 | 234,0 | 234,0 | 234,0 | 100,0% |
| III. Logement | 6 409,3 | 5 580,0 | 3 887,6 | 2 922,9 | 52,4% |
| IV. Mer | 488,0 | 484,8 | 341,8 | 177,8 | 36,7% |
| V. Tourisme | 50,7 | 49,1 | 53,9 | 53,9 | 109,8% |
| Intérieur et décentralisation | 12 295,7 | 15 125,8 | 17 307,3 | 16 626,6 | 109,9% |
| Jeunesse et sports | 113,6 | 113,5 | 99,0 | 81,9 | 72,2% |
| Justice | 1 720,0 | 1 754,7 | 345,6 | 208,9 | 11,9% |
| Outre-mer | 1 900,0 | 2 268,5 | 1 622,9 | 1 136,7 | 50,1% |
| <i>Services du Premier ministre</i> | | | | | |
| I. Services généraux | 17,0 | -81,1 | 5,3 | 3,7 | -4,6% |
| II.SGDN | 23,0 | 26,9 | 29,0 | 15,3 | 56,9% |
| III. Conseil économique et social | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 100,0% |
| IV. Plan | 4,0 | 3,9 | 6,5 | 6,5 | 166,7% |
| Total services civils | 71 697,2 | 96 944,7 | 82 176,6 | 73 171,6 | 75,5% |

Source ACCT – Données de la CSI

C.- OPERATIONS ENGAGEES EN 1998

En ce qui concerne les opérations engagées en 1998, la Cour n'a pas, à l'occasion de l'examen de l'exécution des lois de finances pour 1998, procédé au recensement complet.

Toutefois, elle dispose de certains éléments qui lui ont été communiqués par les différents ministères lors de l'élaboration du rapport concernant l'exercice 1998.

Ces éléments sont exposés dans l'annexe jointe.

D.- AMELIORATION DE LA COMPTABILITE SPECIALE DES INVESTISSEMENTS

En dépit des développements qui précèdent, la Cour ne considère pas comme indispensable de réfléchir à une refonte complète de la CSI. Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 souligne au contraire que les efforts entrepris par le ministère de la défense pour mettre en place la comptabilité spéciale des investissements constitue l'un des moyens essentiels d'amélioration de la gestion des crédits d'équipement de ce département ministériel (rapport page 517).

En revanche, il apparaît que l'amélioration de la CSI passe notamment par :

– une liaison plus rigoureuse et plus précise entre les ouvertures ou les annulations d'autorisations de programme, telles que décrites par la comptabilité budgétaire, et la CSI ;

– un meilleur suivi de la gestion des paiements, en particulier par la prise en compte systématique des rétablissements de crédits ;

– une homogénéisation des procédures appliquées par les ministères. Il est frappant de constater, en effet, le suivi parfois très aléatoire pour certains fascicules budgétaires et l'excellente qualité de cette comptabilité pour d'autres.

– et enfin une amélioration du suivi comptable des autorisations de programme provisionnelles.

Annexe à la réponse n° 6 – Dépenses et opérations d'investissement engagées en 1998

Pour le titre V, le tableau ci-après, qui souffre des incohérences déjà dénoncées, montre cependant que 85% des ouvertures d'autorisations de programme et des paiements ont été concentrés sur sept fascicules budgétaires. Il s'agit de celui des *Routes* avec 9 557,2 millions (45,4% du total) d'autorisations de programme ouvertes en 1998 et 11 181,1 millions de paiements, celui des *Charges communes* avec 2 631,90 millions d'autorisations de programme et 2 924,40 millions de paiements, de la *Culture*, de la *Justice*, du *Transport aérien*, des *Services financiers*, de *l'Enseignement supérieur* et, enfin, de *l'Industrie*.

Pour le budget des *Routes*, le ministère a transmis à la Cour un état qui fait ressortir l'ensemble des affectations en travaux réalisés en 1997 et en 1998 pour 9 977 millions. En ce qui concerne l'année 1998, les principales affectations (de plus de 100 millions) portent sur environ 2,6 milliards et sont liées à :

- l'aménagement en 2x2 voies entre l'A25 et la RN 47 pour 105,4 millions,
- la mise aux normes entre l'A21 et la RD 957 pour 105,5 millions,
- la déviation de Pontchartrain et l'échangeur de Méré pour 201,5 millions,
- les travaux de l'A86 pour 247,3 millions,
- les travaux sur l'A115 entre le CD 106 et la RN 184 pour 103,4 millions,
- la déviation de Villedieu pour 102,9 millions,
- les travaux et études de l'A84 pour 221,8 millions,
- la mise aux normes de l'A 20 (Donzenac) pour 140,2 millions,
- la mise aux normes autoroutières de la RN 10 pour 170 millions,
- la déviation par l'ouest d'Agen pour 103,7 millions,
- le contournement de Millau pour 493,4 millions,
- la déviation à 2x2 voies de Bebing-Imling pour 120 millions,
- la rocade sud-est de Strasbourg pour 140,1 millions,
- l'aménagement entre Clermont l'Hérault et Pézenas pour 166,4 millions,
- et la traversée de Toulon (liaison A 50 – A 57) pour 165,1 millions

Au budget des *Charges communes*, les autorisations de programme du titre V portent principalement sur le chapitre 54-90 «Apport au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte». Ce chapitre reçoit habituellement le même montant annuel d'autorisations de programme et de crédits de paiements, qui sont dépensés parallèlement au cours de l'exercice, ce qui, en l'occurrence, limite la portée de la notion d'autorisation de programme. Les crédits reportés de 1997, qui avaient été maintenus disponibles pour d'éventuelles dépenses liées à la restructuration du Crédit foncier, soit 2 701,6 millions, ont été abondés en loi de finances rectificative de 2 500 millions. Les crédits reportés ont été affectés, engagés et ont fait l'objet d'un paiement à hauteur de 2 701,6 millions pour la recapitalisation de la Société marseillaise de crédit, au mois d'octobre 1998.

Au budget de la *Culture*, le titre V recueille 12 356 opérations, soit 48,5% du nombre total d'opérations «en stock» ; sur ce montant, 10 103 opérations sont imputées au chapitre 56-20, soit 81,8% des opérations du titre V. Toutefois, la plupart des opérations de grands travaux ont été imputées sur des crédits du chapitre 66-91 en 1998, via la subvention accordée à l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC).

Trois cent quatre-vingt quatorze opérations individualisées (dont 69 terminées en 1998) ont donné lieu à des affectations supérieures à 10 millions en 1998, sur les titres V et VI, pour un total de 21 092,4 millions en affectations, de 20 229,3 millions en engagements et de 18 803 millions en paiements. Cent soixante-cinq d'entre elles ont été imputées sur le chapitre 56-20, et quatre-vingt-dix sur le chapitre 56-91.

En ce qui concerne le chapitre 56-20, tel que comptabilisé par la CSI, on peut noter que les taux d'affectation des AP ouvertes dans l'année et le taux d'engagements afférent à ces autorisations de programme sont relativement faibles (respectivement 58% et 32%).

Ces taux s'expliquent par le fait que le système de gestion des projets de restauration des monuments historiques est particulièrement lourd, avec près de 50 étapes administratives entre le lancement du programme et les paiements. De plus, la complexité du mode de gestion budgétaire de ces opérations, marquées par l'importance des contributions de tiers rattachées par voie de fonds de concours, doit être prise en compte.

Sur le chapitre 56-91 ⁽¹⁾, la comptabilité des engagements, tenue par le contrôle financier central, donne un volume de crédits non utilisés en fin de gestion 1998 de 229,2 millions (220 millions pour la CSI) portant essentiellement sur les A.P. ouvertes au titre du projet d'aménagement du palais de l'image dans le Palais de Tokyo, abandonné en février 1998, l'opération relative au regroupement des services centraux du ministère et celle du réaménagement intérieur du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou avant le transfert de la maîtrise d'ouvrage à l'établissement public.

Au budget du *Transport aérien*, d'après la CSI, les A.P. ouvertes en 1998 au titre V (1,7 milliard), essentiellement sur le chapitre 53-22 «Programmes aéronautiques civils – Etudes et développements» ont été affectées à hauteur de 80,5% et engagées pour 63%. Les avances remboursables, même si leur montant a été divisé par deux depuis 1996, continuent de représenter une part majoritaire du soutien à l'industrie aéronautique (968 millions en 1998).

Pour l'essentiel, les autorisations de programme sont déléguées aux services des programmes aéronautiques du ministère de la défense, ce qui explique le très faible montant des affectations et engagements centraux ⁽²⁾.

Pour les A.P. ouvertes en 1998, les principaux postes de consommation du chapitre sont l'article 13 «Recherche amont de l'aéronautique civile» (594 millions affectés et 375,6 millions

⁽¹⁾ En ce qui concerne l'article 60, 100 millions ont fait l'objet d'un blocage comptable en AP et en CP, en prévision de l'acquisition par l'État, en début d'année 1999, de l'immeuble de l'ancien American Center de Paris, au 45-51 rue de Bercy. Cette opération d'acquisition, destinée à fournir un lieu à la future Maison du cinéma, est estimée à 154,1 millions, hors travaux d'aménagement.

⁽²⁾ Toutefois, le mode de contrôle de l'utilisation des crédits par les ordonnateurs secondaires comprend un compte-rendu mensuel détaillé, l'accès au système informatique de la DGA et une liaison avec les comptables assignataires.

engagés) et l'article 81 «Avions de transport » (581 millions affectés et engagés). Ces affectations ont été essentiellement effectuées au profit du lancement du programme Airbus A340 – 500 et 600 et, dans une moindre mesure, au profit des programmes A330 – 200 et de l'hélicoptère EC 165.

Au budget des *Services financiers*, la reprise des dépenses d'investissement du ministère a mis un terme à une période de forte contrainte budgétaire sur les opérations immobilières. De nombreuses opérations de rénovation ou d'entretien des locaux, qui avaient été retardées les années précédentes, ont commencé à être réalisées en 1998.

| Titre V | | | | | |
|--|-------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------|------------------------|
| | Ouvertures nettes | Engagement AP ouvertes en 1998 | Paiements AP ouvertes en 1998 | Dépense totale (CP) | Paiements totaux (CSI) |
| <i>Affaires étrangères et coopération</i> | | | | | |
| I. Affaires étrangères | 637,3 | 15,9 | 11,4 | 405,0 | 23,6 |
| II. Coopération | 45,3 | 2,0 | 0,4 | 68,1 | 7,7 |
| Agriculture et pêche | 113,0 | 71,4 | 47,6 | 97,8 | 96,1 |
| <i>Aménagement du territoire et environnement</i> | | | | | |
| II. Environnement | 280,3 | 194,8 | 47,9 | 234,5 | 233,8 |
| Anciens combattants | 26,8 | 7,8 | 3,7 | 10,2 | 9,5 |
| Culture et communication | 2 003,7 | 701,1 | 204,0 | 1 845,5 | 1 836,2 |
| <i>Économie, finances et industrie</i> | | | | | |
| I. Charges communes | 2 631,9 | 3 975,6 | 2 860,8 | 2 924,4 | 2 924,4 |
| II. Services financiers | 1 034,1 | 320,5 | 175,5 | 807,9 | 786,5 |
| III. Industrie | 731,6 | 523,9 | 356,6 | 601,4 | 600,9 |
| IV. PME, commerce et artisanat | ,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Éducation nationale, recherche et technologie</i> | | | | | |
| I. Enseignement scolaire | 621,9 | 389,9 | 367,2 | 614,6 | 512,0 |
| II. Enseignement supérieur | 822,3 | 34,4 | 14,8 | 802,0 | 801,4 |
| III. Recherche et technologie | 13,0 | 8,5 | 0,7 | 7,3 | 7,2 |
| <i>Emploi et solidarité</i> | | | | | |
| I. Emploi | 75,4 | 11,5 | 9,7 | 22,7 | 22,7 |
| II. Santé, solidarité et ville | 108,6 | 31,2 | 20,0 | 58,8 | 58,3 |
| <i>Équipement, transports et logement</i> | | | | | |
| I. Urbanisme et services communs | 337,2 | 121,5 | 64,1 | 243,3 | 243,1 |
| 1. Transports terrestres | -18,1 | 11,2 | 6,3 | 17,5 | 17,7 |
| 2. Routes | 9 557,2 | 2 485,8 | 1 588,6 | 11 190,5 | 11 181,1 |
| 3. Sécurité routière | 259,1 | 39,3 | 25,9 | 282,0 | 282,0 |
| 4. Transport aérien | 1 699,0 | 1 075,3 | 500,5 | 1 290,8 | 1 290,3 |
| 5. Météorologie | -2,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| III. Logement | 47,1 | 39,9 | 9,8 | 38,4 | 38,1 |
| IV. Mer | 500,4 | 164,1 | 71,9 | 475,2 | 475,0 |
| V. Tourisme | ,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Intérieur et décentralisation | 601,2 | 730,4 | 428,9 | 1 295,5 | 1 289,3 |
| Jeunesse et sports | 42,0 | 13,9 | 4,9 | 52,2 | 52,2 |
| Justice | 1 746,7 | 207,6 | 104,5 | 1 154,4 | 1 155,1 |
| Outre-mer | 58,5 | 17,1 | 14,6 | 45,9 | 34,1 |
| <i>Services du Premier ministre</i> | | | | | |
| I. Services généraux | -81,1 | 3,7 | 1,3 | 20,2 | 20,2 |
| II. S.GDN | 26,9 | 15,3 | 12,4 | 17,6 | 18,1 |
| III. Conseil économique et social | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 |
| Total services civils | 23 926,3 | 11 220,5 | 6 961,4 | 24 630,7 | 24 023,7 |

Source ACCT – Données de la CSI

Pour le titre VI, sept fascicules budgétaires reçoivent, également, plus de 80% des autorisations de programme nouvelles de 1998. Les plus importants, en volume, sont ceux de *l'Intérieur et de la décentralisation*, de *l'Industrie* et de la *Recherche* pour lesquels les crédits atteignent un peu plus de quatorze milliards.

Suivent les budgets du *Logement* avec 5,5 milliards d'A.P. ouvertes et 6 milliards de dépenses, de *l'Enseignement supérieur* (4,2 milliards d'AP et de dépenses), des *Charges communes*, avec 3,6 milliards d'A.P. nouvelles et 4,2 milliards de dépenses et enfin, le budget de *l'Agriculture* avec 3,2 milliards d'A.P. et 2,7 milliards de dépenses.

| Titre VI | | | | | |
|---|-------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------|------------------------|
| | Ouvertures nettes | Engagement AP ouvertes en 1998 | Paiements AP ouvertes en 1998 | Dépense totale (CP) | Paiements totaux (CSI) |
| Affaires étrangères et coopération | | | | | |
| I. Affaires étrangères | 6,5 | 2,4 | 2,4 | 16,3 | 7,6 |
| II. Coopération | 2 164,9 | 0,0 | 0,0 | 1 842,5 | 1 837,1 |
| Agriculture et pêche | 3 120,7 | 2 909,5 | 1 124,5 | 2 667,5 | 2 650,3 |
| Aménagement du territoire et environnement | | | | | |
| I. Aménagement du territoire | 1 329,4 | 1 844,6 | 398,6 | 1 390,4 | 1 416,1 |
| II. Environnement | 639,1 | 621,8 | 135,7 | 498,9 | 496,1 |
| Culture et communication | 2 211,0 | 1 613,6 | 820,5 | 1 803,9 | 1 748,6 |
| Économie, finances et industrie | | | | | |
| I. Charges communes | 3 568,8 | 540,6 | 200,8 | 5 600,3 | 5 335,4 |
| III. Industrie | 14 396,7 | 11 669,9 | 8 714,7 | 12 480,7 | 12 229,3 |
| IV. PME, commerce et artisanat | 10,9 | 20,1 | 4,0 | 28,0 | 27,6 |
| Éducation nationale, recherche et technologie | | | | | |
| I. Enseignement scolaire | 88,7 | 22,6 | 19,4 | 107,3 | 34,7 |
| II. Enseignement supérieur | 4 201,3 | 4 403,2 | 2 740,5 | 4 288,2 | 4 257,0 |
| III. Recherche et technologie | 14 158,3 | 14 374,3 | 12 955,4 | 14 693,6 | 14 690,9 |
| Emploi et solidarité | | | | | |
| I. Emploi | 544,7 | 505,7 | 59,7 | 396,2 | 392,7 |
| II. Santé, solidarité et ville | 1 302,1 | 915,3 | 76,0 | 823,1 | 802,8 |
| Équipement, transports et logement | | | | | |
| I. Urbanisme et services communs | 1 558,8 | 1 471,0 | 1 277,8 | 1 682,4 | 1 682,2 |
| 1. Transports terrestres | 941,6 | 644,3 | 84,5 | 1 054,6 | 1 053,2 |
| 2. Routes | 125,7 | 115,3 | 20,4 | 168,0 | 148,2 |
| 3. Sécurité routière | 4,0 | 0,0 | 0,0 | 2,2 | 2,2 |
| 4. Transport aérien | 26,0 | 0,8 | 0,8 | 31,5 | 31,5 |
| 5. Météorologie | 236,3 | 234,0 | 234,0 | 234,0 | 234,0 |
| III. Logement | 5 532,9 | 2 883,0 | 578,5 | 6 072,2 | 6 060,6 |
| IV. Mer | -15,6 | 13,7 | 9,9 | 145,7 | 145,1 |
| V. Tourisme | 49,1 | 53,8 | 6,9 | 39,2 | 39,1 |
| Intérieur et décentralisation | 14 524,6 | 15 896,2 | 7 102,3 | 14 932,3 | 14 867,0 |
| Jeunesse et sports | 71,5 | 68,0 | 43,9 | 76,6 | 74,4 |
| Justice | 8,0 | 1,4 | 0,8 | 1,7 | 1,7 |
| Outre-mer | 2 210,0 | 1 119,6 | 246,1 | 1 733,7 | 1 310,7 |
| Services du Premier ministre | | | | | |
| IV. Plan | 3,9 | 6,5 | 2,3 | 4,5 | 4,4 |
| Total services civils | 73 019,8 | 61 951,0 | 36 860,3 | 72 815,4 | 71 580,5 |

Source ACCT – Données de la CSI

Au budget de *l'Intérieur et de la décentralisation*, les autorisations de programme du titre VI recouvrent deux domaines très différents : les dépenses du ministère proprement dit avec le chapitre 65-51 doté de 137 millions en 1998 et les concours aux collectivités territoriales qui sont imputées sur la septième partie du titre et pour lesquelles les autorisations de programme ouvertes en 1998 ont atteint 14,4 milliards.

Les crédits gérés à ce titre par le ministère recouvrent les dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges, la dotation globale d'équipement des communes et la dotation globale d'équipement des départements, imputées respectivement aux chapitres 67-52 et 67-53 et les subventions à caractère facultatif, imputées aux chapitres 67-50 «Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours» et 67-51 «Subventions pour travaux divers d'intérêt local». Pour l'ensemble de ces dotations, les taux de délégation et d'engagement sont proches de 100%.

Le chapitre 67-58, en revanche, présente deux particularités. La première est de ne recevoir aucun crédit en loi de finances : les ouvertures (3 489 millions) correspondent au rattachement par voie de fonds de concours, de l'essentiel des crédits dont bénéficie la France au titre du FEDER ⁽¹⁾. La seconde est que, dans la CSI, les montants des affectations et des engagements au titre de 1998 (5,2 milliards) sont supérieurs aux crédits ouverts tandis que les paiements ne représentent que 34% des engagements de l'année.

Cette situation s'explique par le décalage déjà relevé entre la comptabilité budgétaire et la CSI mais surtout par le mode de prise en compte de ces autorisations de programme ⁽²⁾.

⁽¹⁾ *Le chapitre 67-58 regroupe l'ensemble des crédits affectés aux subventions d'investissement et de fonctionnement allouées dans le cadre du FEDER. Jusqu'à l'adoption des programmes issus de la réforme de 1993 des fonds structurels, le chapitre 41-58 «Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement» était réservé à l'engagement et au paiement des subventions de fonctionnement. Ce chapitre a été mis en extinction à partir de 1995. Ainsi, les fonds de concours correspondant aux programmes opérationnels communautaires de la période 1994-1998 sont intégralement rattachés au chapitre 67-58. La clôture en cours des programmes antérieurs à la réforme de 1993 devrait conduire à la disparition prochaine du chapitre 41-58.*

⁽²⁾ Les opérations d'investissement bénéficiant de subventions du FEDER donnent lieu à l'ouverture d'autorisations de programme dites européennes qui s'inscrivent dans le cadre applicable aux autorisations de programme provisionnelles. Elles permettent, lorsqu'une opération d'investissement dont l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage bénéficie de contributions extérieures rattachées ultérieurement par voie de fonds de concours, d'affecter et d'engager la totalité de l'opération, y compris pour la partie correspondant aux versements extérieurs non encore rattachés. L'autorisation de programme provisionnelle est transformée en autorisation de programme budgétaire au fur et à mesure du rattachement des fonds de concours.

Ainsi, les autorisations de programme européennes sont ouvertes pour la totalité de la tranche annuelle d'un programme dès que le ministère gestionnaire a connaissance de la décision primitive d'octroi du concours communautaire, comportant l'échéancier annuel des engagements, et que le premier versement des fonds correspondant à la première tranche est enregistré dans les écritures de l'ACCT. Elles font ensuite l'objet, dans les conditions de droit commun, de délégations d'autorisations de programme globalisées, puisque la gestion du chapitre 67-58 est entièrement déconcentrée.

La part des autorisations de programme européennes non couvertes par des rattachements s'est établie à 30,5% en 1994 et 45,9% en 1995, lors du lancement des programmes communautaires de la période 1994-1999. Elle est passée à 12% en 1996 et 14,5% en 1997, lorsque ces programmes ont atteint leur rythme de croisière. En 1998,

La gestion des crédits du FEDER est, en effet, traditionnellement marquée par un taux élevé de reports. Ce phénomène trouve en partie son origine dans le fait que les crédits font l'objet d'autorisations de programme provisionnelles, transformées en autorisations de programme budgétaires au fur et à mesure du rattachement effectif des fonds de concours. Il résulte également de la lenteur d'utilisation des fonds par les bénéficiaires. Les subventions allouées au titre du FEDER, comme les subventions nationales, font l'objet de versements sur justification du service fait. Même si des avances peuvent être consenties aux bénéficiaires finals lors du démarrage des opérations, le respect de cette règle conduit à décaler dans le temps les dépenses correspondantes. Les fonds rattachés au titre d'un exercice ne sont donc pas mobilisés immédiatement, mais les années suivantes.

Toutefois, l'exercice 1998 a été marqué par une progression sensible des dépenses et par une forte diminution des rattachements de fonds de concours. Pour la première fois depuis 1995, en effet, les premières ont été supérieures aux seconds ce qui signifie que les opérations subventionnées durant les premières années de la programmation 1994-1999 commencent à être soldées et que les avances pour les opérations lancées dans le cadre des dernières années de la période, notamment au titre de l'objectif 2 1997-1999, sont mises en paiement.

Au budget de *l'Industrie*, le poste le plus important est constitué par la subvention accordée au CEA (chapitre 62-00). Les autorisations de programme ouvertes (7 488 millions) ont été affectées, engagées et ont fait l'objet de paiements à hauteur de 7 419 millions.

Sur le chapitre 64-93 « Equipement naval – Interventions », les autorisations de programme ouvertes en 1998 (3 250 millions dont 2 400 en loi de finances rectificative) ont été peu consommées ; il s'agissait, selon le service des dépenses engagées du ministère, de dégager des moyens financiers préalablement à la fermeture programmée des A.C.H.

Les autres dépenses sont constituées de subventions aux établissements publics tels que les écoles des mines, l'ANVAR, l'ADEME ou l'ANF pour lesquels les autorisations de programme sont pratiquement consommées dans l'année. En revanche pour les subventions d'investissement versées à partir du chapitre 66-01 « Développement de la recherche industrielle et innovation », la CSI rend compte d'un taux d'affectation élevé (95%) mais d'un niveau d'engagement relativement faible (31%).

Au budget de la *Recherche*, qui a fait l'objet d'une monographie dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 ⁽¹⁾, on constate, comme pour *l'Industrie*, et parfois pour les mêmes établissements, que les autorisations de programme du titre VI sont le plus souvent affectées et engagées dans l'année.

Au budget de *l'Enseignement supérieur*, les autorisations de programme du titre VI sont imputées sur trois chapitres : 66-71 « Subventions d'équipement à la recherche universitaire », 66-72 « Maintenance des bâtiments » et 66-73 « Constructions ».

En ce qui concerne le chapitre 66-71, les autorisations de programme ouvertes en 1998 (1 795 millions) ont été engagées à près de 100% ; de plus, le délai moyen de paiement est à peine supérieur à une année.

Pour le chapitre 66-72, les dotations initiales ont progressé de 91% en 1998 (1 228 millions) à la faveur de l'ouverture, au titre de la préfiguration du plan U3M, de 585 millions pour la mise en conformité des établissements d'enseignement supérieur. L'utilisation de ces autorisations de programme est rapide ; le taux d'engagement est proche de 100% et le délai moyen d'engagement d'un an.

Le chapitre 66-73, enfin, reçoit les autorisations de programme du chapitre 66-70 qui a disparu de la nomenclature en 1998. Le taux d'utilisation des crédits (affectations centrales et délégations) n'atteint que 75%. Il est vrai que certains dossiers ont été différés en fin de gestion par le contrôle financier dans le cadre du plan U3M ⁽²⁾. En revanche, le taux d'engagement s'est accru sous l'effet d'un traitement plus rapide des dossiers du chapitre 66-70.

avant-dernière année de programmation des opérations de la période en cours, les rattachements ont été supérieurs aux autorisations de programme provisionnelles ouvertes sur le chapitre 67-58.

⁽¹⁾ Pages 403 et suivantes.

⁽²⁾ En particulier la délocalisation de l'école normale supérieure de Fontenay à Lyon (154 millions).

Au budget des *Charges communes*, les annulations d'autorisations de programme sont supérieures aux crédits ouverts en loi de finances initiale à l'exception du chapitre 68-04 « Participation de la France à divers fonds » dont la dotation en A.P. atteint 5 322 millions du fait de l'ouverture de 3 500 millions en loi de finances rectificative pour accorder les dotations nécessaires à la négociation de la 12^{ème} reconstitution des ressources de l'AID.

Au budget de *l'Agriculture*, 70% des autorisations de programme ouvertes le sont sur le chapitre 61-83 « Cofinancement de l'Union européenne au titre des objectifs 1, 5A et 5B et au titre de l'instrument financier d'orientation de la pêche ». Ceci résulte du plein emploi des programmes du FEOGA-Orientation et, selon la CSI, les autorisations de programme ouvertes en 1998 ont été affectées et engagées à plus de 92%.

Au budget du *Logement*, enfin, les autorisations de programme ouvertes en 1998 se sont montées à 5 533 millions, ventilés sur deux chapitres : le chapitre 65-30 « Subvention en matière de recherche » pour 12 millions et le chapitre 65-48 « Construction et amélioration de l'habitat » pour 5 521 millions.

Le taux de consommation des AP, calculé en regroupant affectations au niveau central et délégations aux services déconcentrés, a atteint en 98,9% 1998 au lieu de 96,9% en 1997 et 99,6% en 1996.

En ce qui concerne le chapitre 65-48 qui représente le poste principal du budget du *Logement*, la Cour peut apporter les précisions suivantes :

L'article 10 « ligne fongible », finance les prêts locatifs aidés et les primes à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS). Sa gestion est particulièrement déconcentrée, car c'est aux préfets de déterminer dans le cadre d'une programmation nationale, la répartition souhaitée entre les prêts locatifs (PLA) et les PALULOS ⁽¹⁾, qui n'est connue par l'administration centrale qu'a posteriori. Le taux de consommation (affectations directes et délégations) s'est élevé en 1998 à 99,9%, et le taux d'engagement par les ordonnateurs à 84,6% selon le ministère (D.G.U.H.C.) au lieu de 95% en 1997. Les PALULOS représentent à elles seules 73,2% de la consommation totale. Ceci signifie que la consommation des prêts PLA a été très décevante : sur un objectif annoncé de 80 000 prêts, 51 146 agréments ⁽²⁾ auraient été délivrés, mais ces données comprennent les prêts financés sur l'article 03.

⁽¹⁾ En 1995, une convention passée entre l'Etat et l'Union des organismes d'HLM a établi un programme de réhabilitation de 600 000 logements locatifs sociaux, jusqu'en 1999, soit 120 000 logements par an. En complément, le Premier ministre a annoncé un programme de réhabilitation de 50 000 logements sociaux supplémentaires. Le nombre des logements réhabilités en 1998 serait, selon une information provisoire du ministère (DGUHC), égal à 148 000.

⁽²⁾ Le nombre des PLA prévus est systématiquement majoré par rapport aux constatations des années précédentes, ce qui ne lui confère qu'une valeur d'affichage, sans rapport avec les réalités de la construction sociale.

| | Restes à engager sur affectations année antérieure | Affectations et délégations de l'année | Total à engager | Engagements de l'année | Total des engagements | Paiement CSI | Paiement CP |
|------------------|--|--|-----------------|----------------------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| Article 65-48 01 | 252,1 | 10,0 1 315,9 | 1 578,0 | 122,0 365,7 | 487,7 | 487,7 | 487,7 |
| Article 65-48 02 | 0,9 | 16,1 | 17,0 | 15,6 | 15,6 | 41,4 | 41,3 |
| Article 65-48 03 | 2,1 | 0,7 814,4 | 817,2 | 2,4 813,1 | 815,5 | 610,6 | 610,6 |
| Article 65-48 10 | 5,4 | 0,8 1 292,4 | 1 298,5 | 4,8 1 287,0 | 1 291,7 | 2 357,8 | 2 357,5 |
| Article 65-48 30 | 0,4 | 34,1 | 34,5 | 0,1 34,1 | 34,2 | 33,1 | 33,1 |
| Article 65-48 50 | 1,9 | 2,7 97,7 | 102,3 | 2,8 97,6 | 100,4 | 91,0 | 90,9 |
| Article 65-48 60 | 0,8 | 78,9 | 79,7 | 0,8 77,5 | 78,4 | 24,1 | 24,1 |
| Article 65-48 70 | 3,0 | 0,3 81,5 | 84,8 | 0,3 79,5 | 79,8 | 106,5 | 118,5 |
| Article 65-48 90 | | 2 200,0 | 2 200,0 | 2 200,0 | 2 200,0 | 2 198,1 | 2 198,1 |
| Total | 266,6 | 2 214,6 3 730,8 | 6 212,0 | 2 333,1 2 770,2 | 5 103,3 | 5 950,2 | 5 961,8 |

Données de la CSI

L'article 03 finance l'octroi de prêts locatifs aidés à «financement très social» devant faciliter la réalisation de logements adaptés aux besoins et aux capacités financières des ménages défavorisés. Ces prêts sont accompagnés, depuis la création du «PLA fiscal», d'une, subvention de l'Etat égale à 8% ⁽¹⁾ du coût qui s'ajoute à l'avantage constitué par le taux réduit de TVA. Le taux de consommation de ces crédits est de 59% seulement. Selon le ministère, la production de logements très sociaux s'est heurtée parfois à certaines réticences, le mouvement HLM considérant qu'il est difficile d'équilibrer ce type d'opérations compte tenu notamment des charges supplémentaires entraînées par leur élaboration. Cette observation concerne plus les PLA ordinaires que les PLA-LM et les PLA-I qui s'accompagnent de conditions de financement beaucoup plus avantageuses.

Pour *l'article 50* «Aide à la préparation et à la mise en œuvre des opérations d'amélioration de l'habitat», le taux d'utilisation des AP s'est élevé selon la DGUHC, comme pour la CSI, à 100%.

⁽¹⁾ Voir 13%, par dérogation préfectorale

A l'article 80⁽¹⁾ «Amélioration de logements par les propriétaires occupants - Prime à l'amélioration de l'habitat», la consommation de la P.A.H. reste à un niveau voisin de celui des années précédentes, ce qui s'explique par le fait que la non-revalorisation des plafonds depuis plusieurs années limite peu à peu le nombre d'ayants droit.

| Année | Nombre de primes accordées | Montant total (en millions) | Montant unitaire moyen (en francs) |
|-------|----------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| 1994 | 68 771 | 728,9 | 10 599 |
| 1995 | 55 909 | 591,4 | 10 578 |
| 1996 | 72 510 | 767,0 | 10 578 |
| 1997 | 66 231 | 718,9 | 10 791 |
| 1998 | 69 421 | 761,0 | 10 962 |

Toutefois, le niveau atteint en 1998 se rapproche de celui de 1996 où l'abondement de 200 millions en AP dans le cadre des mesures de relance de l'activité avait permis de résorber un nombre important de dossiers en instance. Ce niveau est supérieur à celui de 1997, qui a été marqué par une mise en place tardive des crédits. Il en est résulté un effort budgétaire important en 1998, avec un montant global de primes octroyées de 761 millions, soit une progression de 5,9%.

L'article 90 «Subvention à l'ANAH» fait l'objet, comme les années précédentes, d'un versement pour sa totalité (2,2 milliards). S'agissant des engagements, la direction générale relève que la consommation est toujours élevée, comme les années précédentes, avec un taux de consommation de 93,3% en 1998 (98% en 1997).

⁽¹⁾ Les articles 40 et 80 n'ont pas de consommation par construction, puisque leurs missions sont prises en charge par le C.A.S 902-30 pour l'article 40 et par le budget des **Charges communes** pour l'article 80. Les seuls crédits disponibles sur ces articles sont donc les crédits reportés des années antérieures et non mouvementés vers d'autres articles ou transférés vers d'autres services gestionnaires.

QUESTION N° 7

LE BUDGET DE LA RECHERCHE

La Cour déplore à nouveau dans sa dernière monographie sur la recherche, la dispersion des dépenses et la difficulté à exercer un véritable suivi des crédits distribués.

A cette faible lisibilité s'ajoutent les nombreuses et importantes opérations de régulation en cours de gestion qui caractérisent le budget civil de recherche et de développement.

- La Cour peut-elle indiquer si le décret n° 97-1149 du 15 décembre 1997 qui a réorganisé l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale de la recherche et de la technologie en scindant en deux l'ancienne direction de la recherche et de la technologie, a permis d'améliorer la coordination de la recherche publique ?

- La Cour a-t-elle des propositions à formuler sur l'amélioration de l'organisation du financement de la recherche publique en France et sur l'amélioration de l'évaluation des résultats ?

- La Cour peut-elle recenser les instances compétentes en matière de recherche et de technologie au niveau des collectivités territoriales ; selon quels critères ces compétences se répartissent et quels sont les budgets correspondants ?

- La Cour peut-elle établir quelle a été la part des financements communautaires du IVème programme-cadre de recherche et de développement de la Communauté européenne (PCRD 1994-1998) dans l'effort national de recherche et développement et quels ont été les principaux bénéficiaires de ces financements ?

REPONSE

A.- Effets de la réorganisation de l'administration centrale

La Commission des finances de l'Assemblée nationale demande à la Cour si la scission de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie en deux directions, recherche et technologie, lui a permis d'améliorer la coordination de la recherche publique. Le décret cité et l'arrêté du même jour portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie n'ont été publiés au *Journal officiel* que le 16 décembre 1997. Il paraît donc prématuré, pour la Cour, d'apprécier les améliorations attendues quant à la dispersion des dépenses et à la difficulté pour le ministère de la recherche d'exercer un véritable suivi des crédits distribués.

B.- Amélioration de l'organisation du financement et de l'évaluation des résultats de la recherche publique en France

Concernant l'amélioration de l'organisation du financement de la recherche publique en France et l'amélioration de l'évaluation de ses résultats, la Cour apporte des éléments de réponses dans une insertion au rapport public 1999 publié au mois de janvier 2000 sur les relations entre les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et leurs administrations de tutelle (p. 441 à 460).

La Cour y préconise en particulier :

- de rendre les budgets des EPST plus simples et plus lisibles (p. 443) ;
- de globaliser les subventions de l’Etat (p. 444) ;
- de rénover la présentation des comptes financiers (p. 445) ;
- d’améliorer les systèmes d’information pour permettre aux établissements et aux administrations de tutelle de mieux évaluer leurs résultats et définir leur stratégie (p. 447 à 449) ;
- d’anticiper les effets des financements régionaux (p. 450) ;
- de renforcer le pilotage stratégique de certains établissements par les administrations de tutelle et d’améliorer la procédure de contractualisation à l’occasion de la préparation des nouveaux contrats quadriennaux (pp. 455 à 459 et la conclusion p. 460).

C.- Les instances compétentes en matière de recherche et de technologie au niveau des collectivités territoriales

Les lois de décentralisation ne concernent pas la recherche. A la connaissance de la Cour, il n’existe donc pas d’instances institutionnelles compétentes en matière de recherche et de technologie au niveau des collectivités territoriales. Les questions sont traitées par les services des collectivités ou par des commissions adhoc, le plus souvent au seul niveau des régions. La majorité des concours financiers apportés par les collectivités locales, essentiellement les régions, figurent dans les contrats de plans Etat-Région.

D.- La part des financements communautaires dans l’effort national de recherche

En dehors du BCRD, les principaux financements publics de la recherche proviennent de l’enseignement supérieur, de la défense, des taxes parafiscales pour les centres techniques professionnels et aussi, mais indirectement, des financements européens issus des programmes-cadres de recherche et de développement de la Communauté européenne (PCRD). Ces financements sont alloués principalement par appels d’offre. les subventions sont accordées globalement sur des programmes ou des opérations et font l’objet de paiements directs aux organismes privés ou publics ayant répondu à ces appels d’offre. Contrairement aux allocations de fonds structurels les paiements correspondants ne peuvent donc être individualisés aisément et la Cour ne peut en avoir qu’une vision parcellaire à l’occasion du contrôle des comptes des établissements publics de recherche qui en ont bénéficié et qui relèvent de sa compétence.

QUESTION N° 8

**LES EMPLOIS « PRECAIRES » DANS LES MINISTERES
ET DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES**

La Cour est-elle en mesure d'effectuer un recensement, pour chaque ministère et entreprise publique des emplois « précaires » existants : vacataires, emplois-jeunes, contrats à durée déterminée, missions de travail temporaire ? Peut-elle esquisser un bilan de cette pratique en termes budgétaires et de fonctionnement du service public ?

RÉPONSE

La Cour n'ayant pas encore achevé le contrôle de la gestion des emplois budgétaires et des effectifs réels pour l'ensemble des services de l'Etat (son premier rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat présente les résultats de premiers contrôles concernant certains personnels dans cinq ministères) ⁽¹⁾ n'est pas en mesure de présenter un bilan par ministère de la pratique dite de « l'emploi précaire ». Les incidences de cette pratique sur le fonctionnement du service public ne pourront faire l'objet d'une appréciation globale qu'une fois achevé le cycle de ces contrôles. Par ailleurs, les entreprises publiques n'ont pas été incluses dans le champ des enquêtes sur la fonction publique de l'Etat.

La formulation de la question tend à ranger sous le qualificatif de « précaire » tout emploi de non titulaire, c'est-à-dire d'agent qui ne se trouve pas soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat, ou à celui des personnels militaires, ou à celui des magistrats de l'ordre judiciaire, ou encore à celui des fonctionnaires des assemblées parlementaires.

Cependant, la diversité des situations juridiques dans lesquelles se trouvent les non-titulaires correspond à des degrés variables de « précarité ». La diversité du régime des inscriptions budgétaires auxquelles donne lieu le recours à des non-titulaires rend difficile un recensement précis de ceux-ci. Cependant, au delà de données globales, il est possible de fournir les résultats d'investigations portant sur quelques ministères.

A.- La diversité des situations juridiques

On a considéré que les ouvriers de l'Etat ⁽²⁾ ne relevaient pas de la catégorie des emplois « précaires » : il s'agit en effet d'agents publics qui, sans être des fonctionnaires au sens du statut général bénéficient de conditions d'emploi quasi identiques à celles de la fonction publique. Leur rémunération est fixée par référence aux salaires du commerce et de l'industrie et ils ont leur propre régime de retraite (fonds spécial de prévoyance des ouvriers des établissements industriels de l'Etat – FSPOEIE).

Cette catégorie était mise à part, les agents non titulaires sont en principe recrutés et employés sur la base d'un contrat écrit (décret n° 86-23 du 17 janvier 1986 - article 4). Cependant, il arrive fréquemment que les administrations recourent à de simples « décisions » pour recruter des personnels appelés à exercer des fonctions prévues pour des contractuels, la jurisprudence administrative appliquant à ces « faux vacataires » le droit des contractuels.

⁽¹⁾ La fonction publique de l'Etat. Rapport public particulier – Décembre 1999.

⁽²⁾ Au 31 décembre 1997, le nombre des ouvriers de l'Etat était évalué à 69 000, principalement dans les services techniques de la défense (arsenaux) et de l'équipement (parc des DDE), cf. rapport annuel du ministère de la Fonction publique – 1999.

La base juridique permettant le recrutement de contractuels dans les services de l'Etat est constituée par les articles 4 et 6 de la loi du 11 Janvier 1984 portant statut de la fonction publique de l'Etat ⁽¹⁾. L'article 4 permet le recrutement de contractuels sur les emplois pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires adéquat (toutes catégories) ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient (catégorie A et représentations à l'étranger). L'article 6 autorise le recrutement d'agents pour occuper des fonctions ou bien répondant à un besoin permanent mais impliquant un temps partiel ou bien répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel. Cette base juridique est abondamment utilisée par l'administration, voire contournée, le cas le plus manifeste étant celui des maîtres auxiliaires de l'éducation nationale qui occupent les mêmes emplois que les fonctionnaires et participent chaque année au mouvement académique.

Les contrats peuvent être à durée déterminée ou indéterminée. La précarité de la situation des agents qui en bénéficient est toutefois limitée, dans certains cas, par des « quasi-statuts » instituant des grilles de référence qui organisent des carrières à maints égards analogues à celles des fonctionnaires tout en ménageant des conditions de recrutement plus souples : ainsi pour les contractuels du CNRS, pour les urbanistes de l'Etat, pour les chargés de mission de l'INSEE ou pour les traducteurs des ministères des affaires étrangères et de l'économie et des finances ⁽²⁾.

Le contrat peut être de droit public ou de droit privé. La portée de la distinction a été atténuée par la décision du Tribunal des conflits du 25 mars 1996 *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône/Conseil des prud'hommes de Lyon, dite « arrêt Berkani »* selon laquelle « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif sont des agents de droit public quel que soit leur emploi ». En reconnaissant la qualité d'agents publics à des personnels antérieurement recrutés sur des contrats de droit privé, le Tribunal des conflits a substantiellement modifié les conditions de résorption de l'emploi précaire, les mesures prévues par la loi du 16 décembre 1996 ne devant concerner que les agents non titulaires « assurant des missions de service public dévolues aux agents titulaires », c'est-à-dire occupant des emplois normalement dévolus à des titulaires.

Une mention particulière doit être faite des agents recrutés en application de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement de l'emploi des jeunes. Ces agents, âgés de 18 à moins de 26 ans sont recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période de 5 ans au plus. Leur recrutement constitue une exception aux règles du recours par l'administration aux personnels contractuels puisque ces contrats d'un nouveau type peuvent porter sur des postes susceptibles d'être confiés à des corps de personnels existants.

B.- Le régime budgétaire

(1) En outre, l'article 3 de la même loi autorise le recrutement de contractuels dans certains établissements publics et autorités administratives indépendantes et, dans l'éducation nationale celui de maîtres d'internat et surveillants d'externat et l'article 5 permet le recrutement comme contractuels de professeurs associés dans les universités.

(2) L'institution par voie réglementaire de mécanismes organisant la promotion et la prise en compte de l'ancienneté des contractuels est en principe réservée aux contrats à durée indéterminée.

On doit distinguer :

– les « contractuels sur emplois » : il s'agit d'emplois ouverts en loi de finances, ressemblant à des emplois de titulaires (libellé, plage indiciaire) mais qui ne correspondent pas à des corps ou grades de la fonction publique. Par ailleurs, certains contractuels sont recrutés sur des emplois de titulaires « bloqués ».

– les « contractuels sur crédits », pour lesquels la loi de finances ne précise pas les emplois ouverts ; les vacataires et intérimaires recrutés sur ces crédits ne disposent pas d'emplois budgétaires. Le gouvernement peut employer autant d'agents de cette catégorie qu'il l'entend, sous réserve de ne pas dépasser les crédits ouverts.

Les maîtres auxiliaires de l'éducation nationale dont le nombre, certes en diminution, était encore en 1998 de 22 200 relèvent quant à eux de dispositions particulières datant des années cinquante. S'ils ne sont pas des agents contractuels, ils bénéficient aujourd'hui de presque toutes les garanties accordées à ces derniers

En outre, les administrations emploient des agents non titulaires dont la charge n'est pas imputée sur des chapitres de rémunération mais sur des chapitres de fonctionnement. L'analyse détaillée des dépenses est alors le seul moyen de dénombrer les agents en cause.

A ce régime des inscriptions et des imputations budgétaires s'ajoute l'absence de comptabilité normalisée des emplois et de suivi normalisé des effectifs (physiques et en équivalents temps plein)⁽¹⁾. Plus encore que pour les titulaires, cette carence est un obstacle à un recensement précis des non titulaires.

C.- Eléments d'évaluation

a) Données globales

Au 31 décembre 1997⁽²⁾, pour les ministères civils, l'effectif des non titulaires était estimé à 204 800, soit 11 % de l'effectif total (la proportion étant de 34 % pour la fonction publique territoriale et de moins de 5 % pour la fonction publique hospitalière). Le ministère de l'Education nationale employait à lui seul 135 500 agents non titulaires. S'agissant des « emplois-jeunes », une enquête de la Cour⁽³⁾ a conduit à recenser à la fin de 1998 (les emplois de cette catégorie étant encore très peu développés en 1997) :

- 45 000 emplois au ministère de l'Education nationale,
- 8 250 emplois à celui de l'Intérieur (adjoints de sécurité).

b) Le nombre d'agents concernés par la jurisprudence « Berkani » précitée (contractuels généralement recrutés sur contrat de droit privé et relevant désormais du droit public) est estimé par le ministère de la Fonction publique à environ 24 000 pour la fonction publique de l'Etat, dont 8 800 « recrutés b caux » (personnels recrutés à l'étranger par certains ministères : affaires étrangères, défense, économie et finances). Ces derniers sont des agents publics soumis au droit local applicable aux contrats de travail.

(1) Cf. le rapport public particulier précité sur la fonction publique de l'Etat, page 114.

(2) D'après le rapport annuel du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

(3) Auprès des services gestionnaires et des contrôleurs financiers.

c) *Eléments particuliers concernant certains ministères ayant fait l'objet d'enquêtes de la Cour :*

Emploi et solidarité (services déconcentrés) :

Dans son rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat (pages 255-256), la Cour relève le dénombrement tardif et imprécis des agents non titulaires employés par les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) et les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS).

Le nombre d'agents non titulaires rémunérés sur crédits de vacances ou crédits autres que les rémunérations était évalué à la fin de 1996 à 1 343 pour les premières et 1 374 pour les secondes.

Par ailleurs, par le biais de montages administratifs irréguliers (recours à des organismes supports), déjà dénoncés par la Cour dans ses rapports publics annuels de 1989 et 1996, les services ont continué à faire appel à des collaborateurs rémunérés sur des contrats emplois-solidarité (CES), les effectifs de ceux-ci étant toutefois en diminution notable (quelques centaines au moment de la dernière enquête de la Cour).

Il a en outre été relevé que les agents qui gèrent les dossiers du Fonds social européen sont rémunérés sur des crédits d'assistance technique (titre IV) dont la pérennité n'est pas assurée.

Intérieur :

. Préfectures :

Les préfectures emploient un nombre élevé d'agents non titulaires dont la charge n'est pas imputée sur des crédits de rémunération mais sur le chapitre de fonctionnement (37-10) où elle représentait 12 % des dépenses en 1997⁽¹⁾. Cette même année, les effectifs en cause étaient estimés à plus de 1 500 personnes, soit 1 350 environ en temps travaillé, et 5 % du total des personnels des préfectures. Il s'agit d'employés affectés au service des membres du corps préfectoral mais aussi d'agents employant durablement des emplois techniques (entretien, nettoyage) ou administratifs (standardistes, agents de bureau). Si les trois quarts d'entre eux bénéficiaient d'un contrat à durée indéterminée, 10 % étaient en contrat à durée déterminée et 15 % avaient été recrutés sur décision préfectorale.

Ces situations résultent largement de la gestion départementale des personnels avant la décentralisation. Les conséquences à tirer de la jurisprudence « Berkani » sur le plan législatif devraient permettre de clarifier et de stabiliser la situation de ces agents (projet de loi sur les droits des citoyens dans leurs relations à l'administration).

. Police nationale :

S'agissant des personnels non titulaires, le phénomène marquant est le recours croissant aux adjoints de sécurité (cf. supra), avec 1 650 recrutements en 1997 et 6 600 en 1978. Le rythme d'arrivée de ces adjoints de sécurité fait plus que compenser la baisse des emplois de policiers auxiliaires (appelés du contingent). Au 31 décembre 2000, leurs effectifs devraient être de 20 000, soit près d'un cinquième des forces de police active.

Leur rémunération fait l'objet d'une ouverture de crédits sur un chapitre spécifique (31-96) mais non d'une autorisation d'emplois en loi de finances, contrairement aux dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance organique de 1959.

⁽¹⁾ Cf. le rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat, page 176 à 179.

N° 2360.- Rapport de M. Didier Migaud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi (N° 1822) *portant* règlement définitif *du* budget de 1998.